



아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안

김아름 유해미 박은영 장민선

Korea Institute of Child Care and Education

*Korea
Institute of Child Care and Education*

연구보고 2017-16

아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안

김아름 유해미 박은영 장민선

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머 리 말

근현대사를 지나오며 성장해온 우리의 인권의식은 헌법전문에서 밝히고 있는 바와 같이 수차례의 민주화운동을 거쳐 오며, 인간의 법적·사회적 가치와 존중의 의미로서 크게 성장하여 왔다.

하지만 한편으로는 인권의식의 발전과 향상에도 불구하고 여전히 사각지대는 존재하고 있는데, 대표적으로 꼽을 수 있는 것이 ‘아동의 권리’이다. 우리나라가 ‘유엔아동인권협약’에 서명한 것은 1990년의 일이며, 협약사항의 이행을 위해 법적·행정적 조치를 취하고, 사회 시스템에 대하여 지속적으로 모니터링 할 뿐만 아니라, 국가보고서 등의 발간을 통해 제도개선을 위한 노력을 경주하고 있다.

그러나 현행법상 우리나라의 아동정책은 요보호아동을 중심으로 하고 있을 뿐만 아니라 아동을 직접적인 권리의 당사자로 바라보기 보다는, 수동적인 주체로서 가족구성원과 국가의 구성원의 일부로만 그 가치를 인정하고 있다. 반면 유엔아동권리협약은 아동을 직접적인 권리의 당사자로 보고 있어 우리와는 아동을 바라보는 엄연한 시각의 차이가 존재한다.

이에 본 보고서는 아동의 권리를 향상시키기 위해 필요한 법적·제도적 개선 방안을 제시함과 동시에 우리도 아동을 하나의 주체로 인정하는 적극적인 인식 변화가 필요하다는 점을 역설하고 있다. 또한, 부처 간 중첩되어 추진되어 온 현행 우리나라 아동정책에 대한 기본방향을 설정하기 위해서는 통합법안 제정과 헌법상 아동권 수용을 위한 노력이 필요함을 강조하고 있다.

본 연구를 위해 소중한 시간을 내어 자문해 준 여러 전문가 분들에게 고마운 마음을 전하며, 이 연구를 통해 우리나라에서도 아동의 권리가 더욱 활발하게 논의될 수 있는 계기가 될 수 있기를 희망한다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장은 아님을 밝혀둔다.

2017년 11월

육아정책연구소

소장직무대행 **이미화**

차 례

요약	1
I. 서론	11
1. 연구의 필요성 및 목적	11
2. 연구의 내용 및 방법	13
3. 연구범위 및 절차	16
II. 연구의 배경	19
1. 유엔아동권리협약상 아동권리 영역 및 세부내용	19
2. 아동·청소년관련 주요 대책의 아동권리 보장	30
3. 아동권리 실태 및 이행현황 검토	40
4. 아동권리 보장과 법적 기반의 차원	52
III. 우리나라 아동법제 분석 및 평가	58
1. 아동권리 관련 주요 법률 연혁과 관련 법안 검토	58
2. 아동법제 현황	75
3. 현행 아동법제 영역별 분석	83
4. 소결: 아동법제 개선과제	103
IV. 해외 아동 법제	105
1. 독일	105
2. 일본	127
3. 영국	148
4. 소결	170
V. 아동권리의 법적 기반 확보 방안	173
1. 아동권리 취약 부문의 법적 기반 강화	174
2. 아동 및 청소년 관련법의 통합 추진	179
3. 아동권리 보장을 위한 헌법상 근거 마련	188
참고문헌	191

Abstract	201
부록	203
부록 1. 아동법제 현황 및 전달체계	205

표 차례

〈표 I-2-1〉	전문가 자문회의 일정 및 내용	15
〈표 II-1-1〉	유엔아동권리협약상 아동의 권리와 기본원칙	20
〈표 II-3-1〉	개별법 개정안 주제 및 관련 법령	47
〈표 II-3-2〉	유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항	49
〈표 II-4-1〉	아동권리 보장 주요 영역 및 세부 내용	53
〈표 II-4-2〉	아동권리의 법적 기반 미비 사항	56
〈표 III-1-1〉	유엔아동권리협약 국가보고서 이후 아동 관련 주요 법령 제정사항	59
〈표 III-1-2〉	유엔아동권리협약, 아동·청소년인권법안, 아동기본법안 규정 비교	74
〈표 III-2-1〉	아동정책기본계획상 아동관련 종합대책 및 관련법률 현황	76
〈표 III-2-2〉	행정기관별 아동 관련 주요 법령	77
〈표 III-2-3〉	현행 법령상 아동의 범위	80
〈표 III-2-4〉	아동권리 보장 영역별 아동법제	82
〈표 III-3-1〉	일반원칙 관련 아동법제	84
〈표 III-3-2〉	아동복지법, 청소년기본법 법제비교	86
〈표 III-3-3〉	보건 및 복지 관련 아동법제	90
〈표 III-3-4〉	안전 및 특별보호 관련 아동법제	93
〈표 III-3-5〉	교육 및 자립역량 관련 아동법제	97
〈표 III-3-6〉	가정보호 및 대안 양육 관련 아동법제	100
〈표 III-3-7〉	놀 권리 및 문화활동 참여 관련 아동법제	102
〈표 IV-2-1〉	아동권리선언·조약의 흐름 및 내용	128
〈표 IV-2-2〉	일본 아동복지법의 구성	130
〈표 IV-2-3〉	개정 아동복지법 시행일에 따른 주요 개정사항	132
〈표 IV-2-4〉	일본 차세대 육성 지원 대책 추진법의 구성	140
〈표 IV-2-5〉	일본 어린이·육아지원법의 구성	142
〈표 IV-2-6〉	일본 인정어린이원법의 구성	143
〈표 IV-3-1〉	1989년 개정 아동법의 구성	152
〈표 IV-3-2〉	2004년 개정 아동법의 구성	161

〈표 IV-3-3〉 영국 정부의 역할 분담 및 책임범위	168
〈표 IV-4-1〉 각국의 주요 법제와 전달체계 및 시사점	172
〈표 V-1-1〉 아동권리의 법적 기반 미비 사항	174
〈표 V-2-1〉 유엔아동권리협약, 아동복지법, 청소년기본법, 기타 법률 등의 규정	184
〈표 V-2-2〉 아동권 수용을 위한 헌법 개정안	190

그림 차례

[그림 I-3-1] 연구절차 및 흐름도	18
[그림 II-2-1] 제1차 아동정책기본계획 개요	33
[그림 II-2-2] 제5차 청소년정책기본계획의 비전과 목표	35
[그림 II-2-3] 제2차 청소년보호종합대책의 기본 방향	37
[그림 II-2-4] 제2차 청소년보호종합대책의 비전 및 중점과제	38
[그림 V-1-1] 아동권리 보장의 법적 기반 확보 정책의 기본 방향	173

부록 표 차례

〈부록 표 1〉 아동법제 현황 및 전달체계	205
-------------------------------	-----

요약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 현행법상 우리의 아동정책은 요보호아동을 중심으로 하고 있으며, 아동을 권리의 직접적 주체로 인정하기 보다는 가족과 국가의 구성원으로서의 수동적 주체로만 간주하고 있음.
- 또한 최근 발생하는 아동의 안전사고, 학대문제, 권리침해 사례들은 해당 사안에 관한 문제해결을 위해 개별 법률의 제정이나 개정에 한정되어 있을 뿐만 아니라 우리의 아동관련 법체계는 개별 법률들이 산재해 있기 때문에 아동보호를 위한 전달체계가 분산·배치되어 있어 협력의 어려움, 책임소재의 불분명 등이 문제시 됨.
- 위의 문제들을 바탕으로 본 연구에서는 아동권리를 보장하기 위해 현행 법률들이 아동권리 보장차원에서 체계화되어 있는지, 아동권리 영역 및 세부항목별로 법적 기반은 온전히 갖추어져 있는지 등을 분석하고, 현행 아동관련 법체계를 전반적으로 검토함으로써 아동권리 보장의 법적 기반을 갖추기 위한 타당성을 검토함.

나. 연구의 내용 및 방법

- 아동정책의 법적인 측면에서 아동의 권리, 아동정책의 기본이념, 아동정책의 범위 등을 고찰함.
- 아동법제 범위의 확정과 현행법체계의 분석을 통한 주요 쟁점을 도출함.
- 독일, 영국, 일본 등의 주요 선진국의 아동정책 동향분석을 통해 비교법적으로 검토함.
- 입법적 과제 및 정책방안에 관하여 현행 법체계의 정비와 아동기본법 제정을 위한 통합법안의 제안을 통해 검토함.

- 아동의 권리, 정책에 관한 선행연구 문헌을 검토하고, 현행 아동법제를 살펴봄으로써 제도적 개선과제를 도출함.
- 전문가 자문회의 및 간담회 개최
 - 영유아의 특수성을 고려한 아동의 권리, 보호범위 등을 도출하고 법체계의 제·개정안을 마련하기 위한 아동학, 유아교육, 법학 등 학계 전문가를 중심으로 연구자문회의를 실시함.
- 정책세미나 개최
 - 정부부처와 국회, 유치원·어린이집 등의 교육기관, 이익단체, 정책 수혜의 직접 대상자 등의 다양한 의견 교류를 위한 정책세미나를 개최함.

다. 연구범위 및 절차

- 아동의 연령은 18세 미만으로 다루되, 「청소년기본법」상의 만 24세 이하의 경우 필요시 병행하여 검토함.
- 아동권리 법적 기반의 영역 및 세부 항목은 유엔아동권리협약과 최근 정부가 수립한 아동 및 청소년 관련 기본계획의 목표와 세부 과제를 종합함.
 - 세부적으로 1) 기본권 보장 및 일반 원칙, 2) 보건 및 복지, 3) 안전 및 특별보호, 4) 교육 및 자립역량, 5) 가정보호 및 대안 양육, 6) 놀 권리 및 여가활동으로 구분하여 검토함.
 - 또한, 각 영역별로 현행 법체계를 분석하여 아동권리 보장의 확고한 법적 기반을 갖추기 위한 법체계의 효율화 방안과 상대적으로 미흡한 권리 영역별 개별 사항을 도출하여 관련 개별 법률의 주요내용을 구체적으로 분석하여 법적 기반 강화 방안을 모색함.

2. 연구의 배경

가. 유엔아동권리협약상 아동권리 영역 및 세부내용

- 본 연구에서 포괄하는 아동권리의 범위와 세부 영역들을 도출하기 위해 유엔아동권리협약에 명시된 아동권리의 원칙 및 주요내용과 현행 우리나라의 아동관련 주요 대책들을 검토함.

- 또한 아동 및 권리 인식에 대한 실태조사와 유엔아동권리협약 이행 현황 등을 검토하여 법적 보완이 요구되는 세부사항을 도출함.

나. 아동·청소년관련 주요 대책의 아동권리 보장

- 2015년-2019년까지의 제1차 아동정책기본계획을 시작으로 제5차 청소년정책 기본계획(2013-2017), 제2차 청소년보호종합대책(2016-2018), 아동학대방지대책(2016) 등의 내용을 검토함.

다. 아동권리 실태 및 이행형환 검토

- 법적 기반의 정비와 개별 법률상 법적 근거의 마련을 위한 요구사항을 진단하기 위해 아동권리 실태조사 및 아동권리 인식 조사(2015, 2016) 등 아동권리 수준에 대한 분석결과와 아동종합실태조사(2013), 유엔아동권리협약 이행 및 모니터링 결과, 5차·6차 국가보고서 내용을 검토함.

라. 아동권리 보장과 법적 기반의 차원

- 아동권리 보장의 범위와 영역별 세부 내용, 아동권리 보장을 위한 법적 기반의 차원을 도출함.

3. 우리나라 아동법제 분석 및 평가

가. 아동권리 주요 법률 연혁과 관련 법안 검토

- 유엔아동권리협약 제1차 국가보고서 제출(1994. 11. 30)을 시작으로 국내에서는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 청소년 보호법의 제정(1997), 교육과정 운영에 필요한 프로그램 개발 및 보급을 위한 유아교육법(2004)의 제정, 이후 청소년복지지원법(2004), 다문화가정의 복지 및 인권을 위해 다문화가족지원법(2008) 등이 제정되었고, 이후에도 국가보고서의 제출과 위원회의 권고문에 따라 관련법들이 지속적으로 제정됨.
 - 하지만 우리의 경우 상당수는 아동에 대한 특정 문제가 이슈화 되거나, 이익단체의 요구에 의한 정치적 사안들을 중심으로 법의 제정·개정이 이루어짐에 따라 전달체계의 단절과 협업체계의 구성을 어렵게 하는 문제를 야기함.

□ 아동·청소년 관련법을 통합하는 기본법 제정안은 지난 19대 국회 때 발의된 바 있음.

- 아동·청소년인권법안과 아동기본법안은 아동과 청소년으로 분리된 정책의 일관성 및 효율성을 더하기 위해 아동·청소년 관련법안의 통일적인 법체계 마련을 위해 제안되었다는 공통점을 가짐.

나. 아동법제 현황

□ 우리나라에는 「아동복지법」, 「청소년기본법」 등 아동을 직접 대상으로 하는 법률과 「영유아보육법」, 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 아동의 교육·보육을 대상으로 하는 법률, 「한부모가족지원법」, 「다문화가족지원법」, 「입양특례법」 등 특수계층을 대상으로 하는 법률, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등 범죄로부터 특별히 보호하기 위한 법률 등 그 관계 법률이 혼재되어 있음.

- 이렇듯 다양한 아동관련 법제들의 범주는 아동의 범위를 어떻게 볼 것인지, 법의 정책대상 즉, 해당 법률과 아동과의 연계성을 어디까지 인정할 것인지에 따라 달라짐.
- 교육부는 「고등교육법」, 「교육기본법」 외 11개 법률, 법무부는 「가사소송법」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 외 15개 법률, 보건복지부는 「국민건강보험법」, 「모자보건법」 외 10개 법률 등 소관 부처의 업무에 따른 구분은 있으나, 아동의 권리를 위한 통일적인 법체계나 기준이 되는 법률은 없음.

□ 현행법상 아동의 범위는 일치하지 않음.

- 대체적으로 보건복지부 소관 법률의 경우 ‘아동’은 18세 미만인 자, 여성가족부 소관 법률의 경우 ‘청소년’, ‘아동·청소년’, ‘아이’ 등의 용어가 혼재되어 있고, 「다문화가족지원법」에서는 아동·청소년의 범위를 24세 이하로 보고 있고, 「청소년기본법」에서는 청소년의 범위를 9세 이상 24세 이하인 사람으로 정의함.

□ 우리 「헌법」은 ‘아동’에 대해 직접적으로 규정하고 있지 않고 있어, 근거를

무엇으로 볼 것인지, 개정이 필요한 것인지 등에 관하여 논의가 진행 중임.

- 내용적으로는 아동권리 영역에 따라 ① 보건 및 복지, ② 안전 및 특별보호, ③ 교육 및 자립역량, ④ 가정보호 및 대안양육, ⑤ 놀 권리와 문화 활동 참여 등의 영역으로 구분할 수 있음.

다. 현행 아동법제 영역별 분석

- 「헌법」상 아동권리에 관한 근거로는 제31조 제2항, 32조 제5항, 제34조 제4항, 제36조 제1항 등임.
 - 이러한 「헌법」상 기본권과 차별금지, 아동 최선의 이익, 아동의 참여권 및 자유권 보장, 아동에 대한 보편적 복지 등이 포함되는 일반원칙에 따라 일반법으로서 「아동복지법」과 「청소년 기본법」이 제정됨.
- 아동의 보건과 관련하여 아동의 정신건강 문제가 미비한 것으로 분석되었는데, 아동의 정신건강 보장을 위한 통합적인 추진체계를 위해 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「학교보건법」 등을 검토함.
- 아동의 안전과 관련하여 「어린이 식생활안전관리 특별법」, 「어린이놀이시설안전관리법」, 「어린이제품 안전 특별법」, 「학교급식법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 등이 있으며, 특별보호와 관련하여 「난민법」, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」, 「소년법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등이 있음.
 - 아동의 안전 및 특별보호 분야에서는 근로아동의 환경 개선과 미등록이주 아동 보호가 문제되고 있는데, 「근로기준법」, 외국인 관련법을 검토함.
- 아동의 교육 및 자립역량과 관련해서는 「교육기본법」, 「도서·벽지 교육진흥법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 등이 있음.
 - 우리나라의 높은 교육열에 근거하여 아동의 교육 및 자립역량에 관하여는 각 부처마다 가장 많은 높은 비율로 관련 법령들이 있음.
 - 다만, 이 분야에서는 아동의 표현의 자유 내지 아동의 의견존중 등과 관련된 교내아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장 등이 문제되고 있음.

- 가정보호 및 대안 양육, 놀 권리와 문화 활동 참여 등에 관하여도 각 부처의 정책과 목적에 부합하는 개별 법률들이 제정되어 있으며, 입양아동 보호체계 개선, 놀 권리 보장 강화 등을 검토함.

4. 해외 아동 법제

가. 독일

- 독일은 「기본법(Grundgesetz)」 제6조를 통해 아동의 권리에 관한 헌법적 근거를 보장하고 있으며, 1990년 제정된 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz; KJHG)」은 아동의 권리 및 복지에 관한 토대가 되는 법률임.
 - 이 외에도 「연방아동청소년보호법(Bundeskinderschutzgesetz; BKiSchG)」을 통해 연방차원에서 아동권리에 관한 전체적인 사항을 규정하고 있음.
- 하지만 기본적으로 아동과 관련된 것은 개별 주정부에서 다루고 있음.
- 독일에서는 아동의 권리를 독일의 헌법(기본법)에 명시적으로 규정하기 위한 노력이 정계와 사회계를 통해 활발하게 이루어지고 있음.
 - 종래의 기본법 제6조 외에 제6a조의 신설을 통해 아동의 권리를 별도로 규정하려 함.
 - 이러한 기본법 개정을 통해 유엔아동권리협약에서 추구하는 아동복지의 순위, 아동권리에 대한 국가의 성실 의무 등을 효율적으로 추구할 수 있음.
- 관련부처로는 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)가 주도적인 임무를 담당하고 있으며, 개별 지방자치단체의 청소년청(Jugendamt) 등이 실무상의 행정부처로서 역할을 담당함.
- 독일에서의 시사점으로는 기본법에 아동의 권리를 명시적으로 규정하여, 아동권이 하나의 헌법상 기본권으로서 지위에 있도록 하기 위한 사회적 움직임이 활발함.

나. 일본

- 일본은 세계대전 이후 아동들의 자유와 개방을 목표로, 「아동복지법」과 「아동헌장」, 「아동권리선언」 3가지를 기초로 아동권리 기반을 마련함.
 - 일본은 유엔아동권리협약에 1994년 비준하였으며, 집단 괴롭힘이나 체벌, 성희롱, 소년법 개정 문제 등의 과제가 산적해 있음.
- 관련 법제로 헌법 제26조 제2항(교육권), 제27조 제1항(아동의 근로권리), 제3항(아동의 흡사금지) 등이 있으며, 복지서비스는 아동복지의 기본법인 아동복지법에 규정되어 있음.
 - 이 외에도 아동권리 보장에 관한 대표적인 법률로는 「아동학대방지법」, 「차세대육성지원 대책 추진법」, 「모자보건법」, 「모·부자과부복지법」, 「아동수당법」 등의 법률이 있으며, 2015년 어린이·육아지원 신제도가 시행됨에 따라 어린이·육아 지원법, 취학 전 아동에 대한 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률 등이 제정됨.
- 이와 관련한 관련부처는 중앙부처에서 내각부가 어린이·육아지원법에 근거하여 담당하고 있으며, 지방자치단체의 단위에서는 도도부현이 시정촌에 대해 필요한 자원 및 적절한 원조를 시행함.
 - 이하의 전달체계로서 아동상담소와 시정촌에 설치되어 있는 요보호 아동 대책 지역 협회가 조정기관으로서 아동상담소, 경찰, 학교 등 관계기관 간의 조정, 협력 등의 업무를 담당함.
- 일본의 시사점으로는 헌법 제27조 제3항(아동의 흡사금지)을 통해 아동을 특별한 보호대상으로 규정하고 있다는 점이 높게 평가되며, 아동복지법을 기본법으로 하여 몇 개의 특별법들로 구성된 체계를 갖고 있어, 통합적인 정책 추진이 가능함.
 - 또한 아동 대상 법률의 기본이 되는 아동복지법에서 아동의 연령을 명시함으로써, 아동에 관한 명확한 규정을 둬으로써 불필요한 중복을 방지할 수 있고, 각 지자체에서는 요보호아동대책지역협회를 설치함으로써, 관련 전달체계 간의 긴밀한 협력이 가능함.

다. 영국

- 영국에서는 아동의 복지를 증진하기 위해 1989년 개정된 아동법이 있음.
 - 이 법에서는 부모 이혼 관련 아동의 보호, 요보호 아동과 가정에 관한 지원 등을 포함한 법률을 하나로 통합함.
 - 부모가 자녀의 양육을 책임지며, 법원이나 지방정부에서 아동보호를 담당하게 되는 경우에는 아동의 이익을 우선적으로 고려한다는 유엔아동권리 협약의 원칙에 따른 것임.
- 기본법으로서 「아동법」 외에도 「입양 및 아동법(2002)」, 「아동수당법(2005)」, 「아동청소년법(2008)」, 「아동빈곤법(2010)」 등이 있음.
- 전달체계로서 대인 사회서비스 행정에 대한 통제와 감독은 중앙정부가 담당하지만, 서비스 제공의 실질적인 책임과 집행은 지방정부에 의해서 이루어짐.
 - 지방정부 사회서비스국에 소속된 사회복지사가 아동과 가족의 욕구를 사정하여 필요한 서비스를 계획하며, 서비스를 조정 및 관리하는 책임을 지며, 아동 보호, 복지·교육 등 다양한 서비스가 연장선상에서 제공됨.
- 중앙정부에서는 교육부가 지방정부에서는 아동서비스국이, 지역에서는 아동안전보장이사회가 실무를 담당함.
- 영국의 아동법은 아동의 권리, 복지, 보호 뿐만 아니라 영유아 보육, 아동폭력 등의 전반적인 내용을 다루고 있는 아동정책의 기본법이라는 데 시사점이 있음.
 - 아동정책은 중앙정부가 중심이 되고 있으나, 구체적인 서비스정책은 각 지방정부가 그 지역의 사정에 맞게 아동복지를 추진함으로써 적합한 서비스의 제공이 가능함.
 - 영국은 전체 아동을 대상으로 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향하며, 아동법체계는 아동 중심의 접근이 기본적 전제가 됨.

5. 아동권리의 법적 기반 확보 방안

- 아동권리 보장을 위해 단계적으로는 우선 현재 개별법상 법적 기반이 미약하여 아동권리 보호가 취약한 영역에 대해 개정을 추진해야 하며(1단계), 용어, 연령 등 중복·중첩적으로 규정되어 재정이 분산되고, 추진이념에 있어서 충돌우려가 있는 관련법들을 체계적으로 정비하여야 함(2단계). 이후 아동의 권리를 보장하는 통일된 기준과 추진 체계를 마련하는 기본법을 제정해야 하며(3단계), 마지막으로 아동이 하나의 권리주체의 대상으로서 인정받을 수 있도록 헌법 개정을 통해 이를 명확히 해야 함(4단계).
- 법적 기반의 취약부문별 개정방향
 - 아동의 정신건강 보장, 돌봄취약계층 아동의 통합지원, 근로아동의 환경개선, 미등록이주아동 보호, 교내아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장, 입양아동 보호체계 개선, 아동의 놀 권리 강화와 관련하여 각각의 개별법 개정방향을 제시함.
- 아동 및 청소년 관련법의 통합 등
 - 아동의 연령기준과 용어를 정비할 필요가 있는데, 우리의 교육체계에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만 아동으로, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 자(초등학교 이하), 청소년은 13세 이상 19세 미만의 자(경우에 따라 24세 이하의 자까지 인정)로 정의하며, 이들 모두를 “아동”의 범위에 포함시켜야 함.
 - 아동 관련 소관부처는 대한민국 정부를 비롯하여 13개의 부(보건복지부, 여성가족부, 교육부, 법무부, 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 외교부, 환경부, 행정안전부), 1개의 처(식품의약품안전처), 1개의 위원회(국가인권위원회)로 정리됨.
 - 아동과 청소년으로 분리되어 있는 업무를 한 부처로 단일화하고, 관련된 법령들은 통합할 필요가 있음.
- 아동권리 보장을 위한 헌법상 근거 마련
 - 헌법에 아동의 권리가 보장되도록 보충하고, 내용을 구체화한다면, 아동의 주관적 법적 지위와 책임 능력에 대한 일반적인 법의식이 훨씬 강하게 자리 잡을 것으로 기대됨.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 1990년 9월 25일 유엔아동권리협약에 서명하였고, 남·북한이 유엔에 동시에 가입한 해인 1991년 11월 20일 비준을 거쳐 같은 해 12월 20일 협약 당사국이 되었다. 이에 따라 정부는 아동권리협약의 이행여부에 관하여 모니터링하고, 아동의 권리침해에 대응할 수 있는 법적 보호 장치를 마련하는 등 아동의 권리를 보호하고 실현하기 위한 모든 행정적, 입법적 조치를 취하게 되었다.

그러나 현행법상 우리나라에서의 아동정책은 요보호아동을 중심으로 하고 있으며, 아동을 권리의 직접적인 주체로 인정하기 보다는 가족구성원과 국가의 구성원으로서의 수동적인 주체로 보고 보호와 양육의 대상자 정도로 간주하였던 것이 사실이다. 그 결과 아동을 직접적인 법적 권리의 당사자로 규정하고 있는 유엔아동권리협약을 시행함에 있어서는 많은 어려움이 있었다.

서구의 복지 선진국가의 경우 저출산·고령화사회에 대처하기 위한 수단으로, 또한 교육적 측면에서 일찍이 아동정책에 많은 관심을 갖고 정부의 예산과 정책을 적극적으로 추진하여 왔다. 각 나라별로 사회, 문화, 인구학적 배경은 다르지만 각각의 특색에 맞추어 차별화된 아동정책을 실시하고 있다. 그러나 아동의 주체성을 인정하고 아동의 권리보호라는 기본구조의 틀을 여성정책 혹은 가족정책과 연결하여 실행하고 있다는 점에서는 우리와 유사한 양상을 보이고 있다 (양영임·우남희, 2005). 현시점에서 우리나라 역시 심각한 사회문제로 제기되는 저출산 문제를 해결하기 위한 수단으로서 아동정책을 여성정책, 가족정책과 궤를 맞춰 함께 다루고 있다. 다만 이러한 아동에 관한 정책은 주로 육아를 지원하기 위한 수단으로서의 정책에 한정되어 논의되는 경향이 있다.

한편, 최근까지도 지속적으로 발생하는 각종 아동안전사고(통학버스, 시설 내·외에서의 관리소홀 문제 등)와 가정과 기관에서의 아동학대 사건 등은 기본적인 권리에 해당하는 아동의 생존 및 보호조차도 미흡한 수준임을 말해준다. 이는 근본적으로는 그동안의 아동권리 침해 사건으로 인해 당면한 문제의 대응을 위한 개별 법률의 제정이나 개정에 한정되어 아동권리 보장의 보다 안정적인

법적 기반을 마련하려는 노력이 미흡하였던 데서 비롯된 측면이 있다고 본다. 다시 말해 우리나라의 현행 아동관련 법률들은 다수의 개별 법률로 산재되어 아동을 보호해야 하는 전달체계가 분산·배치되어 협력이 어렵고, 책임 소재가 불분명한 측면이 있으며, 아동정책에서 중복이나 사각지대가 발생할 여지가 있는 것이다. 예컨대, 아동이 학생 신분으로 범죄의 피해자가 된 경우 교육부 소관이며, 때에 따라서는 보건복지부로부터 여러 복지서비스를 지원받는다. 그러나 해당 아동이 학교 밖에서 문제를 야기하거나 관리가 필요한 경우에는 관련 법에 따라 여성가족부나 법무부의 소관사항이 된다. 이에 따라 정부에서도 중앙부처 및 지자체가 운영하는 분야별 전달체계를 핵심수행기관(컨트롤타워)을 중심으로 연계·조정·통합하는 등 정비 방안을 마련할 것을 제안한 바 있다(관계부처합동, 2015: 114).

우리나라의 현행 법체계에 있어서 아동에 관한 기본법으로는 「청소년 기본법」이 있으나, 동법은 9세 이상 24세 이하를 대상으로 하고 있기 때문에 9세 미만의 아동에 대해서는 여전히 법률상의 공백으로 남아 있다. 다만, 「아동복지법」이 18세 미만 아동을 대상으로 하고 있으므로, 9세 미만 아동은 동법에서 보장한다고 볼 수 있다. 하지만 기본법이 2개 이상으로 중복이 되면서 보호 대상이 중첩되는 경우에 어느 법을 우선시 할 것인지도 문제가 존재한다. 더 나아가 아동과 관련한 정책은 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 국가인권위원회 등 개별 부처가 추진하는 사업의 특성, 지원대상의 차이에 따라 여러 부처에 걸쳐 나누어져 시행되고 있다. 이처럼 아동의 권리보호를 위한 기본 정책 방향이 설정되어 있지 않은 상태에서는, 각각의 분야에서 전문성을 갖고 있는 개별부처가 추구하는 이념과 방식이 서로 상이하기 때문에 정책 간의 충돌이 발생할 우려는 항상 존재한다.

따라서 본 연구에서는 현행 법률들이 아동권리 보장 차원에서 체계화되어 있는지, 아동권리의 영역 및 세부 항목별로 법적 기반을 온전히 갖추고 있는지를 분석하고자 한다. 구체적으로 현행 아동관련 법체계를 전반적으로 분석하여 아동권 보장의 법적 기반이 제대로 갖추고 있는지를 살펴보고 법체계 전반의 정비 방안을 모색한다. 또한 상대적으로 미흡하다고 판단되는 아동권리 영역 및 세부사항을 도출하여 관련 개별 법률이 아동권리 보장 내용을 적절하게 명시하고 있는지를 분석하여 법적 기반을 강화하는 방안을 도출하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

가. 연구내용

첫째, 아동정책의 법적인 측면에서 아동의 권리, 아동정책의 기본이념, 아동정책의 범위 등을 고찰하였다. 현행법상 규정되어져 있는 아동의 기본적인 권리는 어떻게 이해할 수 있는 것인지, 그리고 허용된 법적 범위는 어디까지인지 유엔 아동권리협약과 우리나라 아동정책 관련 기본계획 등을 검토하였다. 이를 통해 보장해야 할 아동의 권리 범위를 새롭게 도출하고, 유엔아동권리협약 이행사항에 관한 기존 선행연구와 아동종합실태조사 결과 등을 분석하여 우리나라 현행법상 아동권리 보장에 보완이 필요한 영역은 무엇인지를 검토하였다.

둘째, 아동법제 범위를 확정하는 한편, 현행법제 분석을 통해 주요 쟁점을 도출하였다. 아동과 관련된 법률은 그 범위가 매우 넓기 때문에 본 연구에서는 아동법제의 범위를 해당 법률의 보호법익이 “아동”을 주요 대상으로 하는 경우로 한정하여 분석하였다. 한편, 우리나라는 아동권리 보장을 위해 지금까지 유엔아동권리협약 이행에 중점을 두고 법률을 제·개정해 왔는데, 법적인 측면에서 국제조약인 아동권리협약이 국내법화 되어 온 과정에서 문제점은 없는지를 살펴 보며, 그 밖에 아동권리 실현을 위한 장애요소와 개별법상 중첩되는 문제 등을 검토하고, 아동권리 보장을 위한 한계점 및 필요한 개선과제를 도출하였다.

셋째, 해외의 아동정책 동향분석을 위하여 비교법적 고찰을 실시하였다. 독일, 영국, 일본 등 해외의 다양한 아동 관련 정책과 지원조직 등 아동권리를 위한 사례를 비교·분석하였다. 여기에서는 아동관련 주요 관계 법률 및 법체계를 비교하고, 아동의 권리보호를 위한 관련부처 및 기관 등의 사례를 분석하였으며, 이러한 해외사례의 분석을 통해 우리에게 도입 가능한 시사점을 도출하였다.

넷째, 입법적 과제 및 정책방안을 제시함에 있어서 현행 법체계의 정비 및 근본적으로 아동기본법의 제정을 위한 통합법안을 제안하였다. 특히, 통합법안 제시를 위해 기존에 발의된 바 있는 관련 법안(아동·청소년인권법안, 아동기본법안 등)을 검토하고, 현행법상 보호대상이 중첩되어 문제가 되는 「청소년기본법」과 「아동복지법」을 중점적으로 비교·분석하였다.

나. 연구방법

1) 문헌연구

첫째, 아동의 권리, 아동의 정책에 관한 선행연구 문헌 등을 검토하였다. 법적인 연구과제에 집중된 것은 아니지만, 아동의 권리나 정책에 관하여는 지속적으로 연구되어왔다. 이에 법적 측면을 새로이 부각하여 아동의 권리, 정책 등에 관한 다양한 자료를 살펴보고, 논점의 정리에 활용하였다.

둘째, 현행 아동법제를 살펴보고 제도적 개선과제를 도출하기 위해 제3·4차 유엔아동권리협약 국가보고서, 이에 대한 유엔아동권리위원회의 권고사항 및 이행실태에 관한 기존 문헌들을 분석하며, 매년 일반성인과 아동을 대상으로 시행되고 있는 아동권리 인식도 조사와 5년마다 실시하는 아동종합실태조사를 함께 검토하였다. 특히, 개별 법제를 분석하는데 있어서는 올해 공개한 제5·6차 국가보고서 공청회 자료를 활용하였으며, 현행법상 보완이 필요한 영역을 중심으로 고찰하였다.

셋째, 아동 관련 현행 법체계를 분석하고 관련 정책 현황을 분석하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 현재 우리나라에서의 아동관련 법제와 지원정책은 연령에 따라, 사업의 특성 및 관할부처에 따라 각기 달리 이루어지고 있다. 이러한 사항을 관련 문헌과 법체계 분석을 통해 검토하였다.

넷째, 아동의 권리보호를 위한 해외사례를 수집하여 우리나라와 비교·분석하였다. 기존에는 제도의 운용, 벤치마킹과 같은 접근방법을 통해 해외사례 수집이 이루어졌다면, 본 연구에서는 연구대상 국가가 갖는 법체계 및 관련 법률의 내용을 중심으로 정책의 운용에 필요한 법적 근거, 조직, 시행방법 등을 분석하여, 기존에 이루어진 해외사례 연구와 차별화를 두고자 노력하였다.

2) 전문가 자문회의 및 간담회 개최

영유아의 특수성을 고려한 아동의 권리, 보호범위 등을 도출하고, 아동관련 법체계 자문과 제·개정안을 마련하기 위해 아동학, 사회복지학, 법학 등 학계 전문가를 중심으로 연구자문을 받아 연구 기본방향 설정 및 연구범위를 모색하였다. 자문회의 일정은 다음과 같다.

〈표 1-2-1〉 전문가 자문회의 일정 및 내용

차수	일자	참석자	내용
제1차	2017. 2. 17	법학 교수 1인	연구방향 및 연구범위 설정
제2차	2017. 3. 21	법학 교수 1인	연구방향 및 연구범위 설정
제3차	2017. 3. 24	아동학 교수 1인 법학 교수 1인	연구방향 및 연구범위 설정
제4차	2017. 3. 28	사회복지학 교수 1인 청소년정책연구원 박사 1인	연구방향 및 연구범위 설정
제5차	2017. 4. 26	법제연구원 박사 2인	아동 관련 법체계 및 선행연구 자문
제6차	2017. 6. 21	법학 교수 2인	연구방향 및 연구범위 설정
제7차	2017. 7. 14	사회복지학 교수 2인	아동 법제 분석 범위 및 방향 검토
제8차	2017. 7. 18	법제연구원 박사 2인	아동법제 분석 범위 설정
제9차	2017. 7. 30	아동학 교수 1인	아동 법제 분석 범위 및 방향 검토
제10차	2017. 8. 24	법학 교수 2인	아동 관련 통합법 법제화 방안 논의
제11차	2017. 9. 7	법학 교수 1인 변호사 1인	아동보호를 위한 법제 개선방안
제12차	2017. 9. 11	법학 박사 1인 법학 교수 2인	독일 아동권리 관련 법체계 자문
제13차	2017. 9. 26	청소년정책연구원 박사 1인 법학 박사 1인	아동 및 청소년 관련 법체계 개선방안에 관한 자문
제14차	2017. 9. 28	사회복지학 교수 1인 법학 교수 1인	아동 및 청소년 관련 법체계 개선방안에 관한 자문
제15차	2017. 11. 21	법학교수 2인	정책제언 자문
제16차	2017. 11. 22	법학교수 2인, 아동학 교수 1인	정책제언 자문

이상의 자문회의를 통해 기존 선행연구와의 차별을 모색하였으며, 기존의 연구들이 유엔아동권리협약의 이행에 중점을 두었다면, 현 시점에서 입법의 오남용으로 인해 아동의 삶에 미치는 부작용은 없는지, 아동권리 보장을 위한 전달 체계에도 초점을 맞추어 법체계를 정비하는데 연구의 방향을 설정하였다.

마지막으로 현재 우리나라에서 실시되고 있는 아동관련 정책을 명확히 하고, 실행에 있어서의 문제점, 개선사항 등을 수렴하기 위해 보건복지부 등 아동권리 관련 정책 실무자들과 정책실무협의회를 개최하였으며, 정책방안 자문 및 제·개정안 활용을 논의하였다.

3) 정책세미나 개최

현행 법령 정비를 위해서는 관련 정부부처 뿐만 아니라 국회, 유치원, 어린이

집 등의 교육기관, 이익단체, 정책 수혜의 직접 대상자 등의 다양한 의견이 교류되어야 하고, 필요한 절차는 의견수렴, 공청회 등을 통해 진행되어야 할 것이다. 이에 제·개정안에 대한 다양한 분야의 의견수렴 및 홍보를 위해 연구결과를 논의하는 정책세미나를 개최하였다.

3. 연구범위 및 절차

본 연구의 범위 즉 아동권리의 적용대상 아동연령과 법적 권리의 범위, 그리고 앞서 제시한 연구내용 및 방법에 따른 연구 절차를 제시하면 다음과 같다.

가. 연구범위

본 연구에서 포괄하는 아동의 연령과 법적 보장의 영역 및 내용은 다음과 같다. 우선 아동의 연령은 18세 미만을 위주로 다루되, 보호관련 사항 등 필요시는 「청소년기본법」에서 명시하고 있는 만 24세 이하를 포괄한다. 즉 본 연구에서 아동은 아동권리의 보장의 주체이므로, ‘유엔아동권리협약’의 규정에 따라 만 18세 미만으로 한정한다. 이는 현행 우리나라의 「아동복지법」 적용범위와도 일치한다. 그러나 아동권리의 법적 기반 마련의 목적은 일차적으로 아동의 생존, 발달, 보호에 있으므로 이들 권리의 침해관련 사항에의 대응 시는 대상연령 범위를 만 24세까지 확장한다.

다음으로 아동권리 법적 기반의 영역 및 세부 항목은 유엔아동권리협약과 최근 정부가 수립한 아동 및 청소년 관련 기본계획의 목표와 세부 과제를 종합한다. 구체적으로는 1) 기본권 보장 및 일반 원칙, 2) 보건 및 복지, 3) 안전 및 특별보호, 4) 교육 및 자립역량, 5) 가정보호 및 대안 양육, 6) 놀 권리와 여가활동으로 구분하였다. 이를 통해 각 영역별로 현행 법체계를 분석하여 아동권리 보장의 확고한 법적 기반을 갖추기 위한 법체계의 효율화 방안과, 상대적으로 미흡한 권리 영역별 개별 사항을 도출하여 관련개별 법률의 주요내용을 구체적으로 분석하여 법적 기반 강화 방안을 모색하였다. 이와 더불어 이들 권리의 보장을 위한 일차적인 기반 조성에 해당하는 추진체계 즉 관할 부처 등 행정전달체계와 조정기구 등을 다루었다.

종합하면, 본 연구는 18세 미만 아동의 권리 보장을 위한 법적 기반 확보를

위해 아동권리 영역 전반을 포괄하여, 현행 법체계 전반의 정비와 개별 법률의 미흡한 사항들을 분석하여 개선과제를 모색하였다. 이때 개별 법률은 각 주요 아동권리 영역별로 아동권리 보장 수준이 미흡한 사항을 위주로 분석하였다.

나. 연구절차 및 흐름도

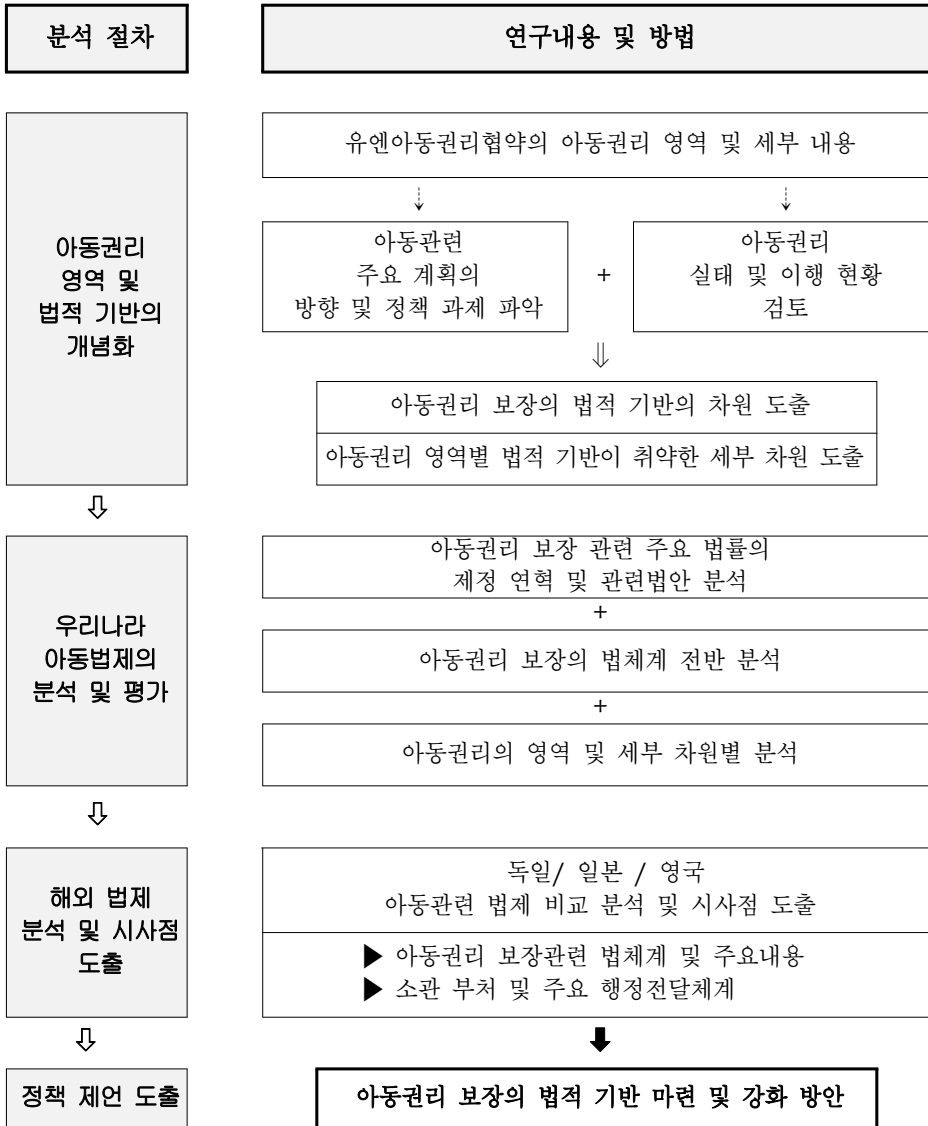
본 연구는 아동권리 보장의 법적 기반 마련 및 강화 방안을 도출하기 위해 [그림 I-3-1]과 같은 연구절차를 진행하였다.

우선 유엔아동권리협약을 토대로 아동권리의 주요 영역 및 각 영역별 권리 보장의 주요내용을 파악하였다. 또한 아동권리 보장 수준 전반과 주요 권리 영역별로 상대적으로 취약한 세부내용을 도출하기 위해, 아동권리 실태 및 인식관련 선행연구와 유엔아동권리협약 이행 및 모니터링 결과, 그리고 5, 6차 국가보고서를 각각 검토하였다. 이를 통해 아동권리 주요 영역 중에서 상대적으로 취약한 부분과 각 영역별로 아동권리 보장 수준이 취약하다고 지적되어온 세부영역을 도출하였다.

다음으로 우리나라의 아동관련 법체계를 전반을 분석하고, 앞서 아동권리 보장 수준이 미흡하다고 파악된 세부 영역별로 관련법적 규정들을 분석하여 최종적으로 아동권리 보장의 법체계 전반과 세부 영역별로 법적 근거의 보완이 요구되는 사항들을 도출하였다.

또한 영국, 독일, 일본의 아동관련 법체계 및 주요법률 내용, 그리고 소관 부처 및 주요 행정전달체계를 비교 분석하여 아동권리 보장의 법적 기반 차원에서 시사점을 도출하였다.

이상의 논의를 종합하여 아동권리 보장을 위한 법적 기반 마련을 크게 두 가지 차원으로 구분하여 제시하였다. 즉 아동권리 보장의 법체계 전반의 개선과제에 대한 중장기 로드맵을 우선적으로 제시하고, 세부 영역별로 근거 법률 및 관련 법률의 개정 사항을 제시하였다.



[그림 1-3-1] 연구절차 및 흐름도

II. 연구의 배경

본 장에서는 이 연구에서 포괄하는 아동권리 범위와 세부 영역들을 도출하기 위해 유엔아동권리협약에 명시된 아동권리의 원칙 및 주요내용과 현행 우리나라의 아동관련 주요 대책들을 검토하였다. 또한 아동 및 권리 인식에 대한 실태 조사와 유엔아동권리협약 이행 현황을 검토하여 법적 보완이 요구되는 세부 사항을 도출하였다.

1. 유엔아동권리협약상 아동권리 영역 및 세부내용

아동의 권리는 1924년 국제연맹(League Of Nations)에서 ‘아동의 권리에 대한 제네바 선언’, 1959년 유엔에서 ‘아동권리선언’을 거쳐, 1989년에 유엔아동권리협약(CRC: Convention on the Right of the Child)이 채택됨으로써 1990년 9월 2일 부터 국제인권법으로 효력이 발효되기에 이르렀다.¹⁾ 2016년 현재 우리나라를 포함한 196개 국가가 유엔아동권리협약에 비준하였다.²⁾ 동 협약에 비준한 국가의 정부는 협약에서 명시하는 권리를 모든 아동에게 보장할 의무를 지니며, 협약의 이행 상황을 최초 비준한 2년 후, 매 5년마다 유엔아동권리협의회에 보고해야 한다(협약 제44조).

아동권리협약은 전문과 본문 54개 조항으로 구성되는데, 전문에서 아동권리의 기본 이념과 가치가 제시되며, 특히 제6조부터 40조까지는 아동이 보장받아야 하는 권리의 내용을 담고 있다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2006). 또한 유엔아동권리협약이 채택된 이후 협약을 보완하는 3개의 선택의정서가 채택된 바 있다. 즉 2000년에는 아동권리협약을 보완하는 선택의정서 2개를 채택하였으며³⁾, 2011년에는 아동의 개인청원권에 관한 아동권리협약 선택의정서가 채택되었다. 그 밖에도 일반 논평(The Day of General Comments)은 인권조약에 의해 만들어진 조약위원회가 조약의 조문을 유권 해석한 것으로, 그 자체로서 구속력

1) 유니세프 한국위원회 홈페이지, <http://www.unicef.or.kr>(2017. 5. 17 인출).

2) 유니세프 한국위원회 홈페이지, <http://www.unicef.or.kr>(2017. 5. 17 인출).

3) 아동의 무력 충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서와 아동의 매매 성매매 및 아동 음란 물에 관한 아동권리협약 선택의정서임(유니세프 한국위원회 홈페이지 <http://www.unicef.or.kr>, 2017. 5. 24 인출).

은 없으나, 국제인권법에 대한 해석에는 유용하다(황옥경, 2012: 33-34). 유엔아동권리위원회는 2001년 교육의 목적을 필두로 2010년까지 총 13개의 일반논평을 제시한 바 있다(황옥경, 2012: 34).

〈표 11-1-1〉 유엔아동권리협약상 아동의 권리와 기본원칙

조문	내용	조문	내용
1조	아동의 범위 (18세 미만)	21조	입양아동의 보호
2조	무차별 평등의 원칙	22조	난민아동 보호
3조	아동이익의 최우선의 원칙	23조	장애아동 보호
4조	당사국의 의무	24조	영양과 보건
5조	부모의 책임	25조	시설아동 실태조사
6조	생존과 발달	26조	사회보장제도
7조	이름과 국적 보장	27조	적절한 생활수준 보장
8조	신분 보장	28조	교육권 보장
9조	부모와의 비분리	29조	교육의 목적
10조	가족과의 재결합	30조	소수민족 아동 보호
11조	국외 강제이송 금지	31조	놀 권리
12조	의견존중	32조	노동착취로부터 보호
13조	표현의 자유	33조	마약으로부터 보호
14조	양심과 종교의 자유	34조	성적 학대로부터 보호
15조	모임의 자유	35조	인신매매와 유괴로부터 보호
16조	사생활 보호	36조	기타 착취로부터 보호
17조	정보접근권 보장	37조	범죄아동 보호
18조	가정양육 지원	38조	무력분쟁으로부터 보호
19조	폭력과 학대로부터의 보호	39조	요보호아동의 몸과 마음의 회복
20조	가족 없는 아동 지원	40조	공정한 재판과 대우

자료: 유니세프 홈페이지 자료(어린이를 위한 약속 유엔아동권리협약) 재구성
(www.unicef.or.kr, 2017. 2. 20 인출).

한편, 우리나라는 1991년에 유엔아동권리협약에 비준함에 따라, 협약에 관한 이행보고서를 제출해야 하며, 이때 이행보고서의 내용은 유엔아동권리협약의 지침에 따라 다음과 같이 구분된다. 즉 1) 일반 이행 조치, 2) 일반 원칙, 3) 시민권 권리와 자유, 4) 가정환경 및 대안양육, 5) 보건 및 복지, 6) 교육 여가 및 문화활동, 7) 특별보호조치가 그것이다.⁴⁾ 이에 따라 여기서는 이들 항목을 중심으로 아동권리의 주요내용을 살펴보고, 이에 앞서 아동권리의 개념을 우선적으로 다루었다.

4) 유니세프 한국위원회 홈페이지, <http://www.unicef.or.kr>(2017. 5. 17 인출).

가. 아동의 개념 정의

1) 아동의 특성 및 법적 지위

유엔아동권리협약은 아동에 대한 국제사회의 시각에 변화를 주었는데, 이는 무엇보다도 아동이 “보호의 대상임과 동시에 권리의 주체”로서 인식하는 계기가 되었다는 점이다(황옥경, 2012: 32). 즉 동 협약은 “보호의 대상”으로서 아동과 “권리의 주체”로서 아동간의 조화를 강조한다. 그러므로 협약은 아동에 대한 보호 중심의 접근이 아동을 단순한 복지 수혜자이자 수동적인 복지 대상자로 전락시킬 수 있음을 우려한다(황옥경, 2012: 32).

이와 관련하여 우리나라의 아동관련 법률의 문제점으로 아동을 권리의 주체로 인정하지 않고, 가족과 국가의 구성원으로서 수동적인 보호와 양육의 대상으로 취급해왔다는 점이 지적된다(황옥경·이승기, 2011: 51). 대표적인 아동관련 법률인 「아동복지법」에서 그 적용대상은 “보호를 필요로 하는 아동”으로 규정하고 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 선별적이고 잔여적인 접근에 머물러 있다고 지적된다(황옥경·이승기, 2011: 51). 다시 말해 모든 아동들이 자신의 잠재적 역량을 발휘하는 데 필요한 서비스를 제공받을 법적 기반이 취약하고, 이에 더하여 아동이 자신과 관련된 문제에 대한 의사결정과정에서 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리 보장도 미흡하다고 평가된다(황옥경·이승기, 2011: 51).

다른 한편으로 아동은 대표적인 사회적 약자로서, 이는 그 특성상 미성숙하고 열등한 존재가 아니라, 아동만이 갖는 특징으로 인해 일정 기간 동안 절대적인 의존과 보호가 필요하다(김용화, 2011: 288). 일반적으로 보호는 약자를 돌본다는 의미이나, 아동은 인권 및 기본권의 기본 이념인 인간으로서의 존엄과 가치의 주체이므로 그 능력 및 수단은 인권으로 보장되고 실현될 수 있도록 지원 받아야 하는 대상이지 단순히 돌봄의 대상으로 보호되어야 한다는 의미는 아니다(김용화, 2011: 288). 즉 아동권은 아동에게 인정된 활동범위 및 자격 또는 특정한 이익을 주장하거나 받을 수 있는 법률상 능력이라고 할 수 있다(김용화, 2011: 289). 아동은 자주적인 인성, 성숙한 민주 시민이 될 수 있는 잠재적 가능성을 지닌 인간으로 성숙해가는 과정에 놓인 국민이다. 따라서 아동은 인간으로서의 존엄과 가치는 물론 공동체 성원으로서의 권리와 의무의 주체라고 할 수 있다. 이에 따라 협약의 전문에서는 아동기는 특별한 보호와 도움을 받을 권리가 있다는 점을 강조하고, 아동이 신체적·정신적으로 미성숙하여 출생 이전부터

아동기를 마칠 때까지 적절한 법적 보호를 비롯한 특별한 보호와 배려가 필요하다는 점이 강조된다(유엔아동권리협약 한국NPO 연대, 2006: 8).

2) 아동의 범위: 적용 연령

적용대상 연령의 측면에서 유엔아동권리협약에서는 아동의 범위는 특별히 따로 범으로 정하지 않는 한 “18세 미만자”로 정의된다(협약 제1조).

그런데 우리나라의 아동관련 법률에서는 아동에 대한 용어와 연령의 불일치 문제가 제기되어왔다(황옥경·이승기, 2011: 50). 현행 헌법에서 아동을 지칭하는 용어는 자녀, 연소자, 청소년 등으로 다양하며, 개별 입법인 아동복지법(아동-18세 미만인 자), 민법(미성년자-20세 미만의 자), 근로기준법(취업금지아동-15세 미만의 자), 소년(소년-20세 미만의 자), 청소년기본법(청소년-9세 이상 24세 이하인 자) 등의 불일치가 나타난다(황옥경·이승기, 2011: 51). 결과적으로 18세 이상 아동은 유엔아동권리협약에 의하면 아동에서 제외되나, 국내법상으로는 보호의 대상이자 권리의 주체가 될 수 있다. 한편, 아동에 대한 개념 정의에 관해서도 다음의 권고사항이 제기된 바 있다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 12). 즉 법령에서 아동 연령 설정의 기준은 아동권리협약의 일반 원칙인 비차별, 아동 최선의 이익, 생존과 발달의 권리의 원칙에 근거해야 한다. 아동관련 법령에 있어 연령의 중첩이나 누락으로 발생하는 권리와 의무, 서비스 접근성의 격차를 해소하고 부처 간의 업무 중복이나 공백을 방지하며 정확한 자료를 수집하고 통계를 마련하기 위해 장기적으로는 아동의 개념을 통합해야 한다. 아동의 연령이나 성숙 정도에 따라 아동이 아동 자신에게 영향을 미치는 문제에 대한 의사표현을 하고, 이러한 사법적·행정적 결정에 반영하는 내용을 법률에 구체적으로 명시해야 하며, 세부 사항에 관한 규정도 마련하도록 권고된다.

이에 따르면, 아동의 개념을 법적으로 통합하는 것은 아동복지 등에서의 격차 해소, 아동실태 파악 등 아동관련 통계조사 및 관리의 효율화, 아동정책의 중복 및 사각지대 해소 차원 등에서 궁극적으로 요구된다고 본다.

나. 일반 원칙과 주요 내용⁵⁾

1) 일반 원칙: 협약 2, 3, 6, 12조

5)이하의 내용은 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2006). 유엔아동권리협약과 선택의정서, 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2010). 제3, 4차 유엔아동권리협약 민간보고서를 참조함

유엔아동권리협약의 일반 원칙은 1) 비차별, 2) 아동 최선의 이익, 3) 생존과 발달의 권리, 4) 아동 견해의 존중이 제시된다.⁶⁾

첫째, 협약 당사국이 아동이나 그 부모, 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 의견, 민족적·인종적·사회적 출신, 재산, 장애 여부, 태생, 신분 등의 차별 없이 모두 평등한 권리를 보장해야 한다(협약 제2조). 비차별의 원칙 이행과 관련하여 다문화 아동, 탈북아동, 장애아동, 청소년 미혼모에 대한 사회적 차별이 해소되지 않고, 외모와 학벌 등에 따른 차별도 사회문제로서 새롭게 제기되고 있다고 우려된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 13).

둘째, 아동에게 영향을 미치는 모든 것을 결정할 시에 아동의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다(협약 제3조). 즉 공공 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 입법기관 등은 아동관련 활동에서 아동에게 최상의 이익이 무엇인지 가장 먼저 고려해야 한다. 이러한 원칙의 실현을 위해서는 아동인권에 대한 인식과 아동의 권리에 대한 홍보와 교육의 중요성이 강조되며, 아동 당사자의 의견이 반영될 때 달성 가능하다는 점도 주장된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 14).

셋째, 아동은 특별히 생존과 발달을 위해 다양한 보호와 지원을 받아야 한다(협약 제3조). 아동의 생존·발달을 체계적이고 실질적으로 보장하기 위해서는 사전 예방과 사후관리 대책을 포괄하는 국가 행동계획을 토대로 구체적인 정책, 제도, 행정조치가 요구된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 15).

넷째, 책임감 있는 어른이 되기 위해 아동은 자신의 능력에 맞게 적절한 사회활동에 참여할 기회를 갖고, 자신의 생활에 영향을 주는 일에 대하여 의견을 말할 수 있어야 하며, 그 의견은 존중받아야 한다(협약 제12조). 아동의사 존중 원칙은 아동이 자신의 인생에 영향을 미칠 중대한 결정에 대해 알 권리, 아동이 성장과 더불어 책임 있는 성년기에 대한 준비로 사회활동에 참여할 기회를 보장받아야 함을 제시한다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 15). 그러나 이와 관련하여 한국 사회는 아동에 대한 전통적인 견해 즉 아동이 가정, 학교 및 사회에서 통제나 보호의 대상으로 인식하는 점이 장애로 작용한다고 우려된다. 이에 따라 아동을 인권의 주체로 바라보는 인식의 증진과 교육이 필요하고, 아동관련 정책과 프로그램에 아동의 의사 존중 원칙이 통합되어야 하며, 의사결정 과정에서 아동의 의견이 중시되도록 아동관련 종사자들이 교육 및 훈련되어야 한다고 지적된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 16).

6) 유니세프 한국위원회 홈페이지, <http://www.unicef.or.kr>(2017. 5. 17 인출).

한편, 유엔아동권리위원회는 이상의 일반 원칙 이행과 관련하여 한국 정부에 통합과 적용만으로는 미흡하다고 지적한 바 있다. 구체적으로 정부 행정체계, 사법체계, 사업개발 및 서비스 전달 등 아동에게 영향을 주는 정책결정 및 실천 과정에서 연계, 통합, 적용되지 못하고 있다는 것이다. 또한 아동관련 부처들이 산재해있고 부서내에서 조차 업무 공조가 쉽지 않아 시너지 효과를 기대하기 어렵다고 지적된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 13).

2) 시민적 권리와 자유: 7, 8, 13-17, 37(a)조

유엔아동권리협약은 아동에 대한 시민적 권리와 자유를 폭넓게 규정하고 있다. 구체적으로는 국적 및 신분에 대한 권리, 표현 및 집회의 자유, 종교의 자유, 사생활의 보호, 처벌문제 즉 비고문 및 비인도적 처우의 금지가 제시된다.

우선 국적 및 신분에 대한 권리를 보장하기 위해 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 가능한 한 부모가 누구인지 알고 부모에 의해 양육 받아야 한다. 정부는 국내법 및 관련 국제문서상에서 이러한 권리를 보장해야 하며, 국적 없는 아동의 경우는 보다 특별한 보장이 이루어져야 한다고 명시된다. 또한 정부는 이름과 국적, 가족관계 등 법률에 의해 인정된 신분을 보존할 수 없는 이들을 존중해야 하며, 아동이 자신의 신분 요소 중 일부나 전부를 박탈당한 경우는 정부가 해당 아동의 신분을 신속하게 회복하기 위해 적절한 원조와 보호를 제공해야 한다(협약 제8조).

다음으로 자유권으로는 표현 및 집회의 자유와 종교의 자유, 그리고 사생활의 자유가 명시된다. 아동은 표현할 자유를 지니며, 이는 말이나 글, 예술 형태 또는 아동이 선택한 다양한 매체를 통해 모든 정보와 사상을 요청하고, 주고받을 수 있는 자유를 보장해야 한다(협약 제13조). 단, 이 권리는 타인의 권리 또는 명성 존중과 국가안보, 공공질서, 도덕과 보호에 한하여 제약될 수 있다. 사상·양심·종교에 대한 아동의 권리도 존중되어야 하는데, 이때 부모와 후견인은 아동의 능력 발달에 맞는 방식으로 아동을 지도할 권리와 의무를 지닌다. 이러한 자유는 법률에 명시되어야 하며, 단 공공 안전, 질서, 공중보건과 도덕의 보호 및 타인의 권리와 자유의 보호를 위해서만 제한될 수 있다. 또한 아동에게 결사의 자유와 평화적 집회의 자유를 인정해야 하며, 이러한 자유는 국가 안보, 공공의 안전, 공중보건과 도덕의 보호 또는 타인의 권리와 자유의 보호를 위해 필요한 경우에 한하여 제한될 수 있다. 아동의 사생활과 가족, 가정, 통신에 대

해 자의적이고 불법적인 간섭을 받지 않고, 이에 대한 법적 보호를 받을 권리를 지닌다. 그 밖에도 대중매체 등과 아동의 복지와 신체적 건강의 향상 등에 도움이 되는 국내외 정보와 자료에 대한 접근성을 보장해야 한다(협약 제17조).

당사국은 어떤 고문을 당하거나 잔혹하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받아서는 안 되며, 18세 미만의 아동이 범한 범죄에 대해서는 사형 또는 석방의 가능성이 없는 처벌을 내려서는 안 된다.

3) 가정환경 및 대안양육: 협약 5, 18(1-2), 9-11, 19-21, 25, 27(4) 및 39조

유엔아동권리협약에서는 빈곤가정 아동보호를 위한 사회안전망, 부모로부터의 분리와 가족재결합, 대안양육, 학대, 유기 및 심리적 회복과 사회복귀, 입양 관련 권리를 명시하고 있다.

우선 협약에서 아동이 이 협약에서 명시된 권리를 행사함에 있어 부모나 후견인 등 법적 보호자들이 아동의 능력과 발달 정도에 맞게 지도하고 감독할 책임과 권리를 존중해야 한다고 제시된다(협약 제5조). 정부는 아동의 양육과 발달에 있어 양부모가 공동책임을 진다는 원칙이 공인받을 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 또한 아동의 보호자가 이를 이행할 수 있도록 적절한 지원을 제공하고, 아동 보호를 위한 기관의 신설, 서비스가 발전할 수 있도록 보장해야 한다.

그러나 법률 및 절차에 따라 사법당국이 부모와의 분리가 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정한 경우에는 부모와의 분리를 보장해야 한다. 이와 더불어 아동의 이익에 반하는 경우를 제외하면 부모와 분리된 아동이 정기적으로 부모와 관계를 갖고 만남을 유지할 권리를 보장한다. 부모가 다른 나라에 거주하는 아동은 정기적으로 그 부모가 당사국에 입국이나 출국 신청을 했을 경우 긍정적으로 처리해야 한다. 그 밖에도 아동이 불법으로 해외 이송되거나 본국으로 돌아오지 못하는 상황을 막기 위한 적절한 조치를 해야 한다(협약 제9조 내지 제11조).

아동이 부모와 후견인 다른 보호자로부터 양육되는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력 상해나 학대 등을 비롯한 착취로부터 아동을 보호하기 위해 모든 적절한 조치들을 취해야 한다. 이때 아동에게 이롭지 않은 가정환경으로 인해 가정으로부터 분리된 아동은 국가로부터 적절한 보호와 원조를 받고, 이때 양육 방법의 결정은 아동이 지속적으로 양육될 수 있는가와 아동의 인종적, 문화적,

언어적 배경을 중시해야 한다(협약 제19조 내지 제21조).

입양제도에 대해서는 아동의 이익이 가장 우선적으로 고려될 수 있도록 운영하고 해외 입양아 역시 국내 입양아에게 적용되는 보호와 기준을 동등하게 누릴 수 있도록 보장해야 한다(협약 제21조). 아동의 보호와 신체적 정신적 치료의 목적으로 관계당국에 의해 양육 지정된 경우 해당 아동은 치료 상황을 비롯해 양육 지정관련 모든 생활을 정기적으로 심사받을 권리를 지닌다(협약 제25조).

이에 더하여 모든 형태의 유기, 학대 등 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌로 인해 희생된 아동의 신체적 심리적 회복 및 사회복귀를 위해 적절한 조치를 취해야 한다(협약 제39조).

4) 보건 및 복지: 협약 6, 18(3), 23, 24, 26 및 27(1-3)조

유엔아동권리협약에서는 아동 대상의 보건서비스와 사회보장 전반, 그리고 장애아동에 대해서도 별도로 권고하고 있다. 협약에는 아동이 생명에 관한 고유의 권리를 지니며 아동의 생존과 발달을 최대한 보장하고, 취업부모의 자녀들이 아동보호시설과 서비스를 제공받을 수 있는 권리를 보장할 수 있는 조치를 취해야 한다고 제시된다.

또한 정신적·신체적 장애아가 인격을 존중받고 자립과 적극적 사회참여가 장려되는 여건을 누려야 하며, 장애아 대상으로 가급적 무상지원하고, 아동이 교육과 훈련, 의료지원, 재활지원의 기회를 실질적으로 보장받을 수 있도록 지원하고 관련 지원에 관한 적절한 정보 교환을 촉진해야 한다.

아동이 최상의 건강 수준을 유지할 수 있도록 건강회복 등을 위한 시설을 이용할 권리를 보장하고, 특히 영아 사망률 감소, 기초건강관리 증진, 산전 후 건강관리, 부모와 아동의 건강관리에 대한 정보 및 교육지원 등을 추구한다(협약 제24조). 아동의 건강에 유해한 관습을 폐지하기 위한 적절한 조치를 취하고 아동의 건강권 보장관련 국제협력을 증진한다. 이와 관련하여 점차 증가하는 청소년들의 흡연, 음주, 인터넷 중독, 정신 건강, 비만 등의 심각성이 제기되며 관련 정부차원의 종합적인 특별대책의 수립과, 아동청소년 건강보호 및 증진을 위한 민관 합동의 범국민적 추진체계의 필요성이 제기된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 29).

다음으로는 모든 아동이 사회보험을 비롯한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 인정하고, 이를 실현할 수 있는 자국의 국내법에 의거하여 필요한 조치를

취하고, 이러한 혜택이 부양책임자의 재산 등을 고려하여 자격요건을 부여하여야 한다. 또한 정부는 모든 아동이 신체적·지적·정신적·도덕적·사회적 발달에 맞는 생활수준을 누릴 권리를 보장해야 하며, 특별히 기본적인 의식주에 대해서는 물질적 지원과 지원 프로그램을 제공해야 한다. 사회보장제도 및 사회복지예산과 관련해서는 「청소년기본법」과 「아동복지법」의 법적 대상이 중복되지 않거나 또는 통합하되 부처간 연계와 협력이 이루어지는 행정체계의 구축과 아동복지에 한정된 「아동복지법」의 전면 개정을 통해 아동의 보건, 복지, 안전, 인권 전반을 포괄하는 법률 제정의 필요성이 제기된다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 31).

5) 교육, 여가 및 문화 활동: 협약 28, 29, 31조

유엔아동권리협약에서는 정부가 교육에 대한 아동의 권리와 균등한 기회 제공을 달성하기 위해 무상 초등교육 실시, 모든 사람에게 능력에 따른 고등교육의 기회 제공, 모든 아동의 교육 및 직업관련 정보와 기회의 개방 등이 필요하다고 명시하고 있다. 학교 규율이 아동의 인격을 존중해야 하며, 동 협약을 준수하는 방향으로 운영되도록 보장하기 위한 조치를 취해야 하고, 과학기술 및 교육에의 접근성 제고를 위한 교육 부문의 국제협력을 증진해야 한다.

또한 정부의 아동교육의 목표는 1) 아동의 인격, 재능 및 정신적 신체적 잠재력의 최대 계발, 2) 인권과 기본 자유, 유엔헌장에 규정된 원칙 존중, 3) 자신의 부모와 문화적 정체성, 언어 및 가치, 현 거주국과 출신국의 국가적 가치 및 이질적인 문명에 대한 존중, 4) 아동의 인종적 민족적 종교적 집단 및 원주민 등 모든 이들과의 관계에서 이해, 평화, 관용, 성 평등 및 우정에 입각한 책임 있는 삶을 영위하기 위한 준비, 5) 자연환경에의 존중을 지향하도록 권고된다(협약 제28조). 이들 목표의 준수와 교육기관의 교육이 국가가 설정한 최소 수준에 부합할 수 있다는 조건 하에 각 개인 및 단체의 설립·운영의 자유를 침해해서는 안 된다는 점도 명시된다.

따라서 정부는 휴가와 여가를 즐기고, 자신의 나이에 맞는 놀이와 오락활동에 참여하며, 문화생활과 예술활동에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정해야 한다. 또한 문화적 예술적 활동에 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 증진하며, 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위해 적절하고 균등한 기회를 제공해야 한다.

6) 특별보호조치: 협약 22, 30, 38, 40, 37(b-d) 및 32-36조

유엔아동권리협약에서는 아동이 유해한 노동으로부터 보호받을 권리, 성적 착취에 대한 보호, 소년사업에 관한 사항을 명시하고, 사법기관으로부터도 아동이 증언이나 범죄에 대한 자백을 강요하지 않을 권리를 규정한다.

정부는 경제적인 착취를 비롯한 위험 상황, 교육을 방해하거나 건강이나 신체적 지적 정신적·도덕적·사회적 발전에 유해한 모든 노동으로부터 보호받을 아동의 권리를 인정해야 한다(협약 제32조). 또한 국제조약에 규정하고 있는 마약이나 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터 아동을 보호하고 관련 불법적 생산 및 거래 등에 이용되는 것을 방지해야 한다. 이들 권리를 보장하기 위한 입법적·행정적·사회적·교육적 조치를 강구해야 한다.

또한 당사국은 모든 형태의 성 착취와 성학대로부터 아동을 보호해야 하며, 모든 목적과 형태의 아동 유포와 매매 또는 거래를 방지하기 위한 국내적·양국간·다국간 조치를 취해야 한다.

인종적·종교적 언어적 소수자나 원주민 아동에 대해서는 본인이 속한 공동체의 구성원들과 함께 고유의 문화를 향유하고 고유의 종교를 믿고 실천하며 고유의 언어를 쓸 권리를 보호해야 한다(협약 제30조). 당사국은 난민의 지위를 요청하거나 적용 가능한 국제법이나 국내법 다른 절차에 따라 난민으로 규정된 아동이 부모나 다른 보호자의 동반 여부와는 상관없이 이 협약 및 해당 국가의 국제인권, 인도주의 관련 문서에 규정된 권리를 보장하기 위해 적절한 보호와 인도적 지원을 받도록 관련조치를 취해야 한다. 이를 위해 당사국은 유엔 및 유엔과 협력하는 자격 있는 정부기관이나 비정부기구들이 이러한 아동을 보호, 원조하고 가족 재결합에 필요한 정보를 수집하기 위해 난민아동의 부모나 가족 추적에 기울이는 노력에 대해 적절히 협조해야 한다. 부모나 다른 가족이 없는 경우 그 아동은 영구적 또는 일시적으로 가정환경을 박탈당한 다른 아동과 마찬가지로 이 협약에 규정된 보호를 받아야 한다.

아동은 위법적 또는 자의적으로 자유를 박탈당해서는 안되며, 아동의 체포, 억류, 구금은 법에 의거한 최후의 수단으로 최단 기간 동안 행해져야 한다. 특히 자유를 박탈당한 모든 아동은 성인과 함께 수용되는 것이 아동에게 최선이라고 판단되는 경우를 제외하고는 성인으로부터 격리되어야 하며, 예외적인 경우를 제외하면 서신과 방문을 통해 가족과 연락할 권리를 지닌다(협약 제37조). 자유를 박탈당한 모든 아동은 법률적 지원 및 이외 필요한 지원을 신속하게 받

을 권리를 지니며, 법원 등 기타 권한 있고 독립적이며 공정한 당국에서 자유박탈의 합법성에 이의를 제기하고 이러한 소송에 대한 신속한 판결을 받을 권리를 지닌다.

정부는 아동관련 무력 분쟁에서 당사국이 적용 가능한 국제적인 인도주의법의 규칙을 존중하고, 15세 미만 아동이 적대 행위에 직접 참여하지 않도록 보장하기 위한 실행가능한 모든 조치들을 취해야 하고, 15세 미만 아동의 징집은 금지된다(협약 제38조).

다. 협약 이행의 여건 및 기반 조성: 협약 4, 42, 44(6)조

유엔아동권리협약의 이행을 위한 여건 조성에 관한 내용 및 권고사항으로는 아동정책조정기구의 운영, 공적 기관에 의한 모니터링, 아동정책개발기관, 홍보 및 교육의 확대 등이 제기되었다.

당사국은 이 협약이 명시한 권리의 실현을 위해 입법적·행정적 조치를 비롯하여 모든 적절한 조치를 취해야 하며, 경제적·사회적·문화적 권리 보장을 위해 당사국은 최대한 자원을 동원해야 하고, 필요 시 이를 국제협력의 관점에서 시행하여야 한다. 또한 협약의 이행과 관련하여 정부는 이 협약의 원칙과 규정을 적절하고 적극적인 수단으로 성인과 아동 모두에게 널리 알릴 의무를 지니며, 자국의 활동에 관한 보고서를 자국 내 시민사회에서 널리 활용할 수 있도록 해야 한다(협약 제44조).

이와 관련하여 아동정책과 관련된 모든 영역을 포괄하고 조정할 수 있는 기구의 운영이 필요하다고 지적되어왔다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 6). 또한 이때 아동정책조정기구가 역할을 제대로 하지 못할 경우는 아동관련 행정부서 간 갈등과 이견, 정책 혼선 및 정책 중복을 초래하고 전달되는 서비스의 효과를 기대하기 어렵다고 우려된다. 그러므로 아동정책조정기구를 상설기구화하고 이 기구에 권한, 재정, 인적·물적 자원을 부여하는 등의 세부 운영규정이 마련되어야 한다는 점이 강조된다.

또한 정부는 유엔아동권리협약의 이행을 모니터링 하고, 아동권리 침해에 대응할 수 있는 보호 장치를 법적으로 마련해야 한다. 협약은 모니터링을 아동의 권리 증진 및 실현이 실질적으로 이행되어 아동의 삶에 변화를 초래할 수 있는 장치로 이해한다. 아동은 권리 침해로부터 자신을 보호하기 어렵고 기회가 있어도 이를 활용하지 못할 수도 있다. 성인보다 위험한 상황이 많고 실제 아동들만

이 겪게 되는 위험도 존재한다. 이 같은 아동의 특수한 상황은 아동권리모니터링이 필요한 지점으로 지적된다(이재연·황옥경, 2004: 595, 황옥경·이승기, 2011: 50에서 재인용). 아동권리에 대한 모니터링을 담당하는 기관은 독립성을 보장받아야 하므로, 이를 담보할 수 있는 위탁운영제도가 요구되며, 해당 기관의 역할 수행에 관한 외부 기관의 평가도 필요하다고 지적된다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 7). 따라서 아동권리모니터링 기관의 기능과 운영방식에 대한 법적 근거를 마련하여 해당 기관의 법적 지위를 보장하고, 옴부즈맨 사무국과 더불어 기능적으로 활동할 수 있는 적절한 인력 배치와 재정지원이 이루어져야 한다.

협약에서 정의하는 18세 미만 아동 전반을 포괄하여 아동의 삶의 질 향상과 권리 증진을 위한 정책을 개발하는 기관의 필요성도 제기된다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 8). 이를 통해 아동관련 기초자료의 수집 및 생산과 아동권리 현장에 대한 종합적인 보고 및 정책 고안이 가능하도록 하며, 연구기관들 간의 협력을 주도하는 가구가 필요하다고 지적된다. 아동기 투자에 대한 예산 확보에 대해서는 아동예산 비중이 전반적으로 낮다는 점과 지방자치단체간 아동관련 예산의 격차로 인한 형평성 문제가 우려된다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 9).

그 밖에도 아동권리에 홍보와 교육의 확대 필요성도 제기된다(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 10). 아동권리 인식 증진 노력에도 불구하고 여전히 아동 자신을 비롯한 일반 국민의 아동권리에 대한 인식 수준이 낮은 실정이기 때문이다. 이에 따라 협약에 대한 인지도를 제고하기 위해 홍보 및 교육에 대한 종합적이고 장기적인 로드맵 구축, 아동전문가 집단에 대한 교육계획 수립 등 적극적인 전략이 제안된다. 이에 앞서 아동권리교육 현황에 대한 기초조사가 필요하며, 현재 개발된 아동권리 교육프로그램을 검토하는 등을 통해 아동권리교육의 정규화를 도모해야 한다고 권고된다.

2. 아동·청소년관련 주요 대책의 아동권리 보장

정부의 아동관련 종합대책은 2015년에 마련된 아동정책기본계획 이외에도 각 부문별로 수립, 추진되어왔으나⁷⁾, 여기서는 향후 적용을 고려하여 최근 수립된

7) 종합대책으로는 청소년육성기본계획 등, 보육·교육 부문에는 유아교육발전기본계획 등, 건강·

주요 대책들을 위주로 다루었다.

가. 제1차 아동정책기본계획(2015~2019)

제1차 아동정책기본계획은 2012년 8월부터 시행된 「아동복지법」 제7조(아동정책기본계획의 수립)과 2014년 2월 아동정책위원회에서 확정된 아동정책기본계획 수립 방향에 관한 후속 조치로서 마련되었다(보건복지부, 2015: 1). 동 계획은 5년 단위로 아동정책의 목표와 기본 방향, 주요 추진과제를 수립하고 중앙부처와 지자체가 분야별로 수립 시행하는 아동관련 각종 대책을 종합 관리 및 조정 평가한다.

우선 동 계획의 비전으로는 행복하고 존중받는 아동이 제시되며, 아동 행복도 증진과 아동 최우선의 원칙 실현을 위한 기반의 조성을 목표로 삼고 있다(보건복지부, 2015: 3). 또한 아동의 삶의 질 개선을 위한 정책 영역으로는 1) 미래를 준비하는 삶, 2) 건강한 삶, 3) 안전한 삶, 4) 함께하는 삶으로 구분된다. 또한 이를 실행하는 기반으로 아동권리 실현 기반 조성, 가정의 양육 역량 강화, 아동친화적 지역사회 조성, 민간과의 협력 강화, 아동정책 지원 인프라 강화가 제시된다.

동 계획의 비전인 행복하고 존중받는 아동에 대해서는 구체적으로 다음이 제시된다. 아동은 생애주기에서 가장 행복한 시기로 아동기를 누리고 체감할 수 있도록 아동친화적 발달 환경을 제공한다(관계부처합동, 2015: 4). 이를 위해 가정을 포함하여 영유아 돌봄 공간, 교육 공간 등 발달 환경이 아동을 행복하게 키울 수 있도록 근본적인 변화 전략을 마련한다. 또한 발달·생존·보호·참여 등 모든 영역에서 아동을 권리의 주체로서 인정하고 온전하게 실현할 수 있도록 한다. 이를 위해 아동권리 실현에 있어 발달주기별로 취약 요인을 진단하고 근본적인 해소 전략을 마련한다. 핵심 목표인 아동 최우선의 원칙을 실현하기 위해 사회의 운영원리, 아동을 둘러싼 환경 및 정책 변화 과정에서 아동의 이익을 최우선으로 보장하고 실현할 수 있는 사회적 기반을 마련한다.

다음으로 각 세부 정책 과제별 방향으로는 다음과 같이 제시된다.

첫째, 미래를 준비하는 삶의 세부 과제로는 1) 역량 강화, 2) 학교 교육, 3) 참여권 보장, 4) 놀 권리 보장이 제시된다(관계부처합동, 2015: 8-9). 역량 강화를

식품 부문에는 어린이 식생활안전관리종합대책 등, 안전 부문에는 어린이안전종합대책 등이 마련되어있다(관계부처합동, 2015: 2).

위해서는 다양한 문화예술교육 기회를 통해 창의성 문화적 감성 능력을 지원하고, 영유아기의 질 높고 공평한 보육·교육 기회를 보장한다. 학교 교육에서는 학습부진 아동 등 맞춤형 학습지원을 제공한다. 참여권 보장을 위해서는 특히 행정기관, 법원, 학교, 지역사회에서 아동의 의견이 전달되고 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 확대한다. 놀 권리를 보장하기 위해서는 아동의 놀이기회의 증진과 가족중심의 여가문화를 조성한다.

둘째, 건강한 삶의 세부 과제로는 1) 발달 공간 및 건강 보장, 2) 발달주기별 건강 보장, 3) 영양이 제시된다. 발달 공간 및 건강 보장은 어린이집·유치원의 영유아 건강관리체계를 마련하고 학생 건강증진을 위한 학교문화를 조성한다(관계부처합동, 2015: 21). 발달 주기별 건강 보장은 임신·출산 지원, 모유수유 증진, 예방접종 및 건강검진 내실화, 생활습관형 질병 및 아동기 다빈도 질병관리 등 아동의 발달 주기별 예방형 건강관리시스템을 구축하는 것이다. 특히 정신건강 위협에 대한 사전예방 대응체계를 마련하고, 스마트폰 중독에도 대응하는 등 아동기 정신건강보장체계를 재구축한다. 영양 부문에서는 건강한 식습관 형성 전략 수립이 제시된다.

셋째, 안전한 삶의 세부 과제로는 1) 생활안전, 2) 사회안전, 3) 안전관리가 제시된다(관계부처합동, 2015: 31). 생활안전 부문에서는 가정 학교(돌봄기관 포함) 등 아동의 주된 생활공간에서 위해 요인을 줄이고, 도로 등 이동 공간에서의 안전 확보 방안 마련, 특히 아동기 안전교육을 통한 안전습관 내실화가 제시된다. 사회안전으로는 아동 성범위 예방의 내실화, 아동학대 및 학교폭력에 대해 예방에서 사후관리까지 효과적인 대응체계를 구축하고 불량식품 및 급식관리를 통해 식생활 위해요소를 차단한다. 안전관리에서는 발달주기별 안전 취약 분야에 대한 예방투자를 확대하고, 지역사회의 안전환경 조성을 지원한다.

넷째, 함께하는 삶의 세부 과제로는 1) 무차별 원칙, 2) 보호대책이 제시된다(관계부처합동, 2015: 43). 무차별 원칙의 실천을 위해 아동에 대한 차별 실태 정기조사 및 차별예방 억제 방안을 마련한다. 보호 대책으로는 빈곤, 장애, 근로, 범죄, 국적 등 다양한 사유로 사회적 지원이 필요한 아동에 대해 정기 실태 조사를 기초로 종합적인 보호 대책을 수립하여 시행하도록 제시된다.

한편, 이 같은 세부 과제의 실행 기반은 아동이 편안하게 양육·교육·보호될 수 있는 발달 환경을 조성하는 것을 핵심으로 한다(관계부처합동, 2015: 97). 특히, 아동권리 실현기반 조성을 위해 제3·4차 한국보고서 관련 유엔아동권리위원

회 권고사항에 대한 이행관리방안을 포함하여 유엔아동권리협약에 대한 국가행동계획을 수립·관리하여야 하며, 유엔아동권리협약 이행을 위한 법제 정비, 아동권리 상시 모니터링 실시, 유엔아동권리협약 인식 제고 등이 제시된다(관계부처합동, 2015: 99-102).



자료: 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획. p. 3.

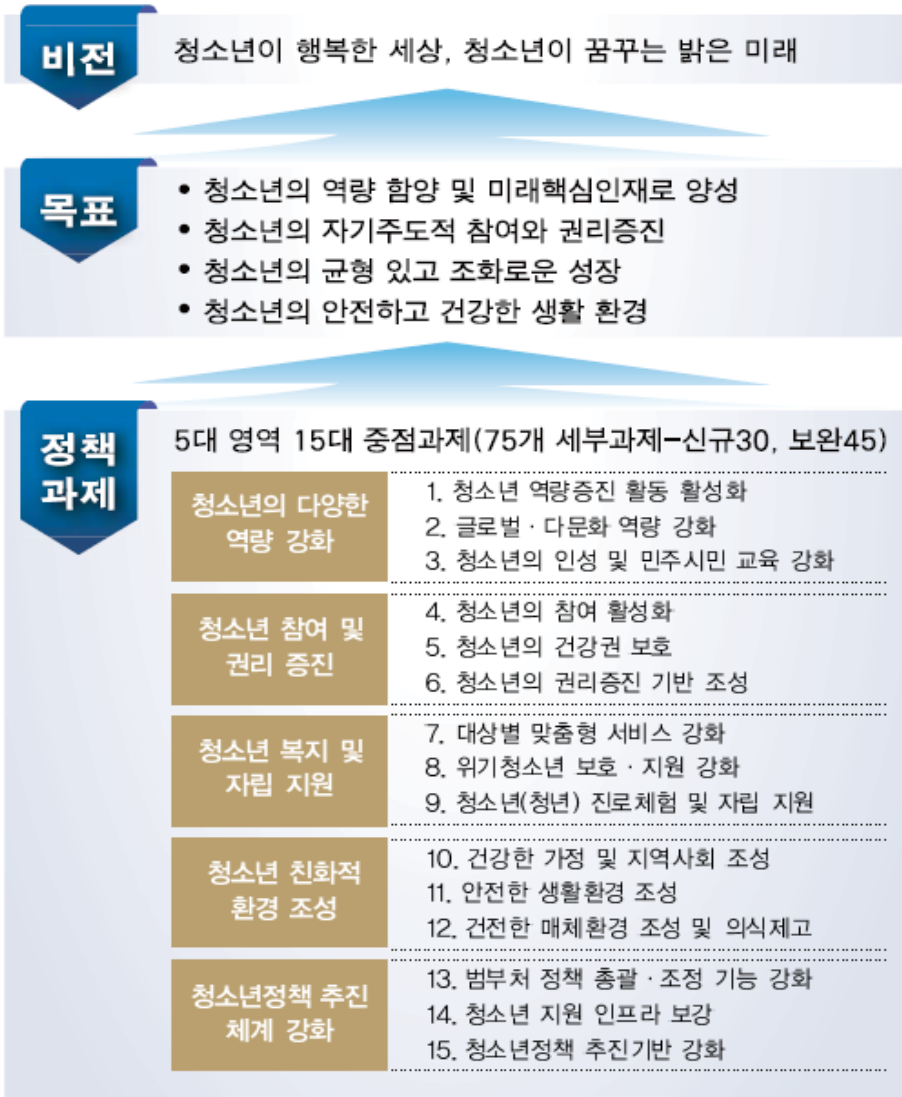
[그림 11-2-1] 제1차 아동정책기본계획 개요

나. 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017)

청소년정책기본계획(이하 청소년기본계획)은 「청소년기본법」 제13조 내지 제15조에 근거하여 청소년의 건강한 성장을 지원하기 위해 5년마다 수립된다(관계부처합동, 2013: 8). 1993년에 제1차 청소년기본계획이 수립된 이래, 2013년부터는 제5차 계획이 시행되고 있다.

제5차 청소년기본계획은 기본 방향으로 선제적 대응을 강조하여 청소년정책에 우선순위를 부여하고, 이를 위한 범부처 및 지역사회 연계 발전과 주관부처의 총괄 조정 기능을 강화한다. 정책 대상은 문제 중심의 청소년이 아니라 모든 청소년을 포괄하며, 청소년 활동, 복지, 자립, 보호 등 정책 영역 전반의 균형적인 추진을 도모한다(관계부처합동, 2013: 32).

또한 청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래를 비전으로, “역량 함양 및 미래핵심 인력 양성”, “참여와 권리 증진”, 균형있고 조화로운 성장“, 안전하고 건강한 생활환경을 주요 목표로 하고 있다(여성가족부, 2012: 1). 특히 동 계획은 글로벌 시민으로 성장하기 위한 필수역량 함양을 정책 과제로 설정하고, 청소년의 정신건강 관련 과제를 강화하였다. 또한 청소년의 참여와 권리 증진을 별도 과제로 부각하고, 상대적으로 미진하였던 청소년의 진로와 자립 등의 정책 과제를 적극적으로 발굴하였다(여성가족부, 2012: 2). 즉 청소년의 필수역량 함양을 최우선 과제로 설정하고, 청소년 정신건강 관련 과제 보완 및 청소년의 참여와 권리 증진 영역을 부각하고, 청소년의 경제활동 여건 및 청소년 진로와 자립지원 과제를 보완한다고 밝히고 있다(여성가족부, 2012: 6).



자료: 관계부처합동(2013). 제5차 청소년정책기본계획. p. 33.

[그림 11-2-2] 제5차 청소년정책기본계획의 비전과 목표

주요 과제별로 제시된 정책 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년의 다양한 역량 강화는 청소년의 균형 있는 성장을 위한 체험활동 확대, 글로벌 역량 강화를 위한 청소년 국제교류 활성화, 청소년 역량개발

인프라 확대 및 지역사회 협력을 통한 청소년 체험활동 활성화, 인성·배려·나눔 함양을 위해 청소년 시기에 반드시 필요한 자원봉사활동, 기부활동 및 인성·민주시민 교육 강화를 지원한다(관계부처합동, 2013: 42).

둘째, 청소년 참여 및 권리 증진은 청소년 정책결정과정 참여 활성화 및 매체 다양화, 청소년들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 제도적 장치 마련, 청소년 신체건강 및 정신건강 강화 지원, 유엔아동권리협약 권고 이행 및 청소년 권리 보호를 강화한다(관계부처합동, 2013: 56).

셋째, 청소년 복지 및 자립지원은 소득양극화에 따른 취약계층 청소년 지원 확대 및 대상별 맞춤형 서비스 지원 강화, 위기·청소년 지원강화를 위한 지역사회 청소년 통합지원체계 확대·강화 및 선제적 발굴 체계 구축, 청소년(청년) 창업, 취업지원 및 추가 지원을 강화한다(관계부처합동, 2013: 68).

넷째, 청소년 친화적 환경 조성은 청소년들의 삶의 질을 높이기 위한 종합적인 사회안전망 구축, 가정 및 학교, 지역사회 등 청소년 생활환경 전반을 청소년 친화적으로 조성, 청소년 유해매체에 대한 체계적이고 통합적인 관리체계 구축 및 건전한 매체 환경을 조성한다(관계부처합동, 2013: 86).

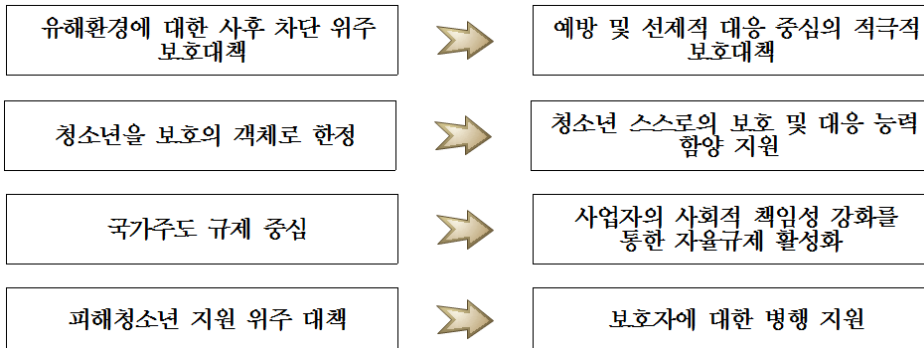
다섯째, 청소년 추진체계 강화는 청소년정책 위상 제고 및 정책 총괄·조정 기능 강화, 지방자치단체 청소년정책 추진체계 및 지역사회 전달체계 정비, 청소년단체 활동 활성화 및 청소년지도자 역량 강화와 처우 개선, 청소년정책의 합리적이고 과학적인 정책 추진의 기반 마련 및 정책 예산 확충이다(관계부처합동, 2013: 98).

다. 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018)

청소년보호종합대책은 1999년에 마련된 “청소년보호특별대책”을 시작으로, 2013년에 법적 근거(청소년보호법 제33조)를 마련하여 제1차 계획이 수립되었으며(관계부처합동, 2016b: 1), 2016년부터는 제2차 대책이 시행되고 있다.

제2차 대책은 기본 방향으로서는 다음이 제시된다(그림 II-2-3 참조). 유해환경에 대한 사후차단 위주 보호대책에서 예방 및 선제적 대응 중심의 적극적인 보호대책, 청소년을 보호 객체로 한정하는 것이 아니라 청소년 스스로 보호 및 대응 능력을 함양하는 것을 지원한다. 국가 주도의 규제 중심에서 사업자의 사회적 책임성 강화를 통한 자율 규제를 활성화한다. 마지막으로 피해 청소년 지원 위주 대책에서 보호자에 대한 병행 지원이 강조된다(관계부처합동, 2016b: 3).

이를 토대로 청소년이 건강하고 안전한 대한민국이라는 비전과 유해환경 개선 및 청소년 피해 예방이라는 목표 하에 5개 정책 영역별로 모니터링 제도 개선, 대응능력 함양 및 인식 제고, 피해구제 및 사후관리의 유형에 따라 28개의 중점과제로 구성된다(여성가족부, 2016: 1). 동 대책에는 인터넷 개인방송 동영상 사이트 모니터링 등을 통해 온라인상 청소년 유해환경을 개선하고, 청소년 근로권의 보호를 강화하는 내용 등이 포함된다.



자료: 관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책. p. 3.

[그림 II-2-3] 제2차 청소년보호종합대책의 기본 방향

구체적으로 각 정책유형별 중점 과제의 방향을 살펴보면 다음과 같다(그림 II-2-4 참조).

첫째, 모니터링 제도 개선은 청소년 유해매체물·유해약물·유해업소 등에 대한 모니터링 및 대응을 강화하여 청소년의 유해환경 접촉을 효과적으로 차단하고, 법적 대응 및 단속을 통해 청소년의 폭력 피해 및 근로권의 침해를 방지한다(관계부처합동, 2016b: 5).

둘째, 대응 능력 함양 및 인식 제고는 교육, 캠페인, 홍보 등을 통해 청소년에게는 스스로 유해환경에 적절히 대응할 수 있는 능력을 강화하고, 일반 국민에게는 유해환경 및 폭력, 근로권의 침해 등으로부터 청소년 보호의 필요성에 대한 인식을 제고한다(관계부처합동, 2016b: 7).

셋째, 유해환경으로 인해 피해를 입은 청소년의 조기 발견과 피해정도에 따른 맞춤형 치유 프로그램 제공하고 지속적인 사후관리로 피해의 조속한 회복을 통한 정상생활 복귀를 지원한다(관계부처합동, 2016b: 9).

비 전	청소년이 건강하고 안전한 대한민국 실현	
목표	유해환경 개선 및 청소년 피해 예방	
정책 유형	영역	중점과제(28개)
Ⅰ 모니터링·제도개선	매체물	· 산변중 유해매체 모니터링 확대 · 유해매체물 제작유통(배포)·판매자에 대한 관리 강화
	유해약물	· 유해약물 신규 유통판매 경로(인터넷 직거래 등)에 대한 대응체계 마련 · 유해약물 사업관련자, 판매업소에 대한 모니터링 및 계도·단속 강화
	유해업소	· 산변중 유해업소 모니터링 및 계도·단속처벌 강화 · 학교환경위생정화구역 정비
	유해행위	· 친족에 의한 폭력 피해에 대한 법적 대응 체계 강화 · 스마트폰 채팅앱 등 신종경로를 통한 성매매성폭력 단속적발 강화
	근로보호	· 근로기준법 위반 사업장 대상 근로감독 및 처벌 강화 · 청소년고용업소의 자율적 근로권익보호 활성화
Ⅱ 대응능력 함양 인식 제고	매체물	· 생애주기별 유해정보매체 대응 역량 증진교육 체계화 · 매체이용 윤리교육 및 자치활동 활성화
	유해약물	· 유해약물의 청소년 대상 노출 및 확산 차단 · 유해약물 예방교육 확대 강화
	유해업소	· 청소년출입금지업소의 자율규제 활성화 · 중앙지자체경찰 등 관계기관 및 민간과의 연계협력 강화
	유해행위	· 폭력 예방 교육내용·방법의 질적 제고 · 폭력가해·피해청소년과 그 부모(보호자) 대상 상담 및 교육 강화
	근로보호	· 근로권익 및 직업윤리에 대한 교육 확대 및 교육방식의 질적 제고 · 근로권익 보호에 관한 정보 제공 강화
Ⅲ 피해구제·사후관리	매체물	· 인터넷스마트폰 과다사용 치유 기회 확대 및 사후관리 강화 · 사이버도박 등 중독청소년 발굴·지원체계 강화
	유해약물	· 청소년의 유해약물 중독진단 및 치료지원 연계 강화 · 공공민간 전문기관의 유해약물 치료재활 기능 및 역할 확대
	유해행위	· 폭력피해자 조기발견 및 대응 강화 · 폭력피해자 피해회복 및 일상생활 복귀 지원 강화
	근로보호	· 부당행위 피해 청소년 원스톱 지원 및 청소년 일자리 제공 · 근로권익 침해에 대한 신고센터 기능 강화
추진 체계		
❖ 중앙정부·지방자치단체·각급 학교·유관기관 등 협조체계 구축 ❖ 유해환경 개선 등 청소년 보호를 위한 민관 협력 강화		

자료: 관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책. p. 4.

[그림 11-2-4] 제2차 청소년보호종합대책의 비전 및 중점과제

그 밖에도 이들 과제를 추진하기 위해 중앙정부와 지방자치단체, 각급 학교·유관기관간의 협조체계를 구축하고 유해환경을 개선하는 등 청소년 보호를 위한 민관협력 강화가 제시된다(관계부처합동, 2016b: 4).

라. 아동학대방지대책(2016)

아동학대방지대책은 2013년 아동학대 사망사건⁸⁾을 계기로 제도적 보완과 범정부 아동학대 종합대책의 추진을 위해 마련되었다(관계부처합동, 2016a: 1). 즉 2013년 12월에 「아동학대범죄의 처벌 등에 대한 특례법」 제정안 및 「아동복지법」 일부개정법률안이 2014년 9월부터 시행되고, 2014년 2월에는 아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견 보호종합대책이 마련되었음에도 불구하고 아동학대 사건이 지속되었다. 그러나 학대 예방 및 조기발견, 신속 대응과 보호 및 지원에서 추가적인 개선이 필요하다고 지적되었다(관계부처합동, 2016a: 6). 즉 학대 예방을 위한 대국민 인식 개선의 중장기 계획 수립, 조기 발견이 종전의 상담 신고 접수에 과도하게 의존하지 않도록 학교 및 교육청의 역할을 명확하게 하고, 각종 시설이용아동의 상시 모니터링을 강화한다. 또한 신속 대응을 위한 경찰 동행, 아동분리보호, 상담 등의 인프라 확충이 요구되며, 중증 학대 피해아동의 치료 지원 강화와 지역단위 심리치료 자원과의 연계 필요성이 지적된다(관계부처합동, 2016a: 6).

한편, 동 계획의 추진 방향으로는 아동학대 발생 범위와 대상을 넓게 보고 예방과 발견을 동시에 할 수 있는 체계를 구축하고, 전면적 예방체계를 구축한다는 점이 제시된다(관계부처합동, 2016a: 11). 각 영역별 세부 과제는 다음과 같다.

첫째, 생애주기별 아동학대 예방체계 강화는 맞춤형 부모교육 강화, 아동권리와 아동학대 예방에 대한 아동대상 교육 강화, 지역 단위 아동보호네트워크를 이용한 아동학대 예방, 아동학대 신고의무자 등의 신고 활성화, 전(全)사회적 인식 개선 홍보이다.

둘째, 조기발견 강화는 예방과 연계한 정부합동 발굴시스템 구축, 빅데이터를 활용한 상시발굴체계 마련이다.

셋째, 신속대응 및 처벌 강화는 피해아동 보호를 위한 초기조치 신속 추진, 가해자 처벌 및 교육 강화, 아동학대 사건 대응 인프라 확충이다.

8) 2013년 10월 울산 초등생 구타 사망사건(관계부처합동, 2016a: 1)

넷째, 학대 피해아동 보호지원 및 재학대 방지를 위해서는 학대 피해아동 보호지원 강화, 재학대 방지 사후관리, 가족 기능 회복 지원이다.

그 밖에도 향후 계획으로는 위기아동보호지원체계를 구축하고, 민간과의 협력을 강화하여 원활한 대책 추진을 모색하며, 범부처가 아동학대대책추진협의회를 중심으로 과제 이행 여부를 정기 점검하는 등을 통해 추가 대책 필요 여부 등 신속 대응한다고 밝히고 있다(관계부처합동, 2016a: 27).

3. 아동권리 실태 및 이행현황 검토

법적 기반의 정비와 개별 법률상 법적 근거 마련의 요구사항을 진단하기 위해 아동권리 실태조사 및 아동권리 인식 조사 등 아동권리 수준에 대한 분석결과와, 유엔아동권리협약 이행 및 모니터링 결과, 그리고 5, 6차 국가보고서 내용을 검토하였다.

가. 아동권리 인식 및 실태조사

「아동복지법」 제2조 제4항 기본이념에 따르면, 아동은 아동의 권리보장과 복지증진을 위하여 보호와 지원을 받을 권리를 가진다. 이러한 아동의 권리를 위해 국가와 지방자치단체는 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하고 홍보해야 할 의무가 있으며(아동복지법 제4조 제5항), 아동권리증진과 건강한 출생 및 성장을 위한 아동정책조정위원회를 두게 하고 있다(아동복지법 제10조). 이러한 아동 권리에 대한 인식이 커지면서 국가나 지자체에서 뿐만 아니라 기관에서도 아동권리에 대한 인식이 부각되고 있으며, 아동권리 인식도 조사, 아동종합실태조사 등 아동의 특성을 파악하여 아동을 위한 정책 개발을 위한 실태 조사가 실시되고 있다.

1) 기관에서의 아동권리 인식

아동권리를 보호하고 보육의 질을 높이기 위해 유치원과 어린이집 등 기관에서의 아동권리에 대한 관심이 높아지는 가운데, 이러한 현실을 반영하여 기관에서의 아동권리 인식에 대한 선행연구를 살펴보면 먼저 교사의 영유아권리 인식

연구, 아동권리에 대한 아동 스스로의 인식 연구 등으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 교사의 영유아권리 인식에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

구은미·서보순·강인자(2016)는 영유아를 위한 아동권리협약이 제대로 이행되기 위해서는 교사, 사회복지사, 법조인 등 영유아와 함께하는 종사자들에 대한 영유아권리교육의 필요성을 강조하면서, 현재 보육교사의 영유아권리 인식과 CCTV에 관한 인식을 살펴보았다. 그 결과 교사의 영유아권리 인식 정도는 대체로 높고, 생존권, 보호권, 참여권, 발달권 순이었으며, 참여권과 발달권 수준이 상대적으로 낮은 경향을 보였다. 이는 이명순·이은주(2013)연구에서 보육교사와 부모를 대상으로 아동권리 4대 유형(생존권, 보호권, 발달권, 참여권)에 대한 인식과 현장의 이행 수준을 분석한 결과와도 일치한다. 구은미 외는 영유아보다 교사들이 주도적인 역할을 하고 있으며 영유아보다 학부모의 요구를 고려한 특별활동이나 행사가 교육과정의 상당부분을 차지하고 있음을 드러내는 결과라고 지적했다(구은미 외, 2016: 450).

정혜영·구은미(2016)는 내러티브 탐구 방법을 활용하여, 보육교사가 영유아권리존중과 관련한 보육을 실행하는 과정에서 보육교사들이 체험하고, 인식하고, 느끼는 것이 무엇인지를 심층적으로 분석하였다. 교사들은 협력적인 실행과정을 통해 진정한 영유아권리존중 보육을 실천하기 위해 교사에게 필요한 것은 교수실제에서 영유아중심 보육의 가장 기본적인 원칙들을 실천하는 것이라는 점을 밝혔다.

유해미·김은설·황옥경·김재원(2011)도 어린이집과 유치원의 권리 영역별 실태를 파악하여 어린이집과 유치원 교직원의 아동권리 인식, 아동권리교육 경험, 아동 존중 보육·교육 실천 시 애로사항 등을 규명하고 영유아 권리에 대한 사회적 인식 제고와 기관에서의 보호권 내실화와 참여권의 확장, 영유아 권리교육의 체계화, 영유아 권리 보장에 대한 제도적 기반 강화를 제안하였다.

한편, 이완정(2005)은 1990년대 이후 급증해 온 보육시설(이하 기관으로 통일)에서의 아동 권리 보호의 중요성을 인식하고, 아동권리 보호와 보육서비스의 질을 높이기 위해 보육종사자(교사 포함)의 윤리강령이 필요하다는 점에 근거하여 미국, 캐나다, 영국, 호주 등 4개국의 보육종사자 윤리강령의 구성과 내용, 적용 등을 분석하여 우리나라 보육종사자의 윤리강령안을 제시하였다(이완정, 2005: 811).

아동권리에 대한 아동의 인식 연구들을 살펴보면, 먼저 양심영(2004)은 아동

권리에 대한 지각성 연구에서 아동, 부모, 교사의 아동 권리에 대한 지각성을 살펴보았는데, 인권지각성에 대한 평균 지각은 각각 26.99점, 29.11점, 28.34점(0점에서 75점 범위 중)으로 전반적으로 낮았으며 특히 아동집단이 인권지각이 낮고 책임행동의 인권지각성이 상대적으로 낮게 나타나 아동에 대한 권리교육이 다각적으로 모색되어야 함을 밝혔다.

김경희·안소영·한지숙(2013)은 어린이집과 유치원에 재원중인 만4.5세 아동들을 대상으로 인터뷰를 통해 아동권리 경험에 대한 아동의 인식을 살펴보았다. 그 결과 아동은 유아교육기관에서 충분히 보호받고 있다고 인식하고 있었으나 생존권과 보호권에 비해 상대적으로 발달권과 참여권에 대해서는 덜 보장받고 있다고 인식하였는데, 이는 위에서 살펴본 교사 대상 인식조사 연구와 같은 결과를 보였다. 또한 참여권 관련, 아동들은 규칙을 대부분 교사가 정했다고 인식하고 있었으며, 다양한 규칙으로 인해 자유롭게 놀이를 선택할 수 없다고 하였다. 이를 통해 기관에서 아동 권리를 존중하기 위해서는 자신이 좋아하는 놀이를 자유롭게 몰입할 수 있는 기회를 제공하고 아동의 필요에 의한 의사결정 참여 기회를 주어야 함을 밝혔다.

유아의 인권교육 경험에 관한 연구(구미향·황소영, 2014)에서는 인권교육에 참여한 유아들의 행동과 태도의 변화를 탐색하고자 교사의 관찰기록과 심층면접자료, 유아들의 활동작품을 반복적 비교분석법을 통해 분석하였으며 이를 통해 기본적인 권리 개념 및 태도, 주도적·자발적 참여, 긍정적 의사소통 및 도움행동, 상호존중 문제해결 등 4개 범주, 10개 하위범주의 행동 및 태도가 관찰되어 인권교육에 대한 긍정적 영향이 있음을 밝혔다.

2) 아동권리 인식도 조사(2015, 2016)

아동권리 인식도 조사는 2011년 한국아동권리모니터링센터(한국보건사회연구원 위탁)에서 시작하여 2015년에는 사단법인 국제아동인권센터, 2016년에는 중앙아동보호전문기관에서 실시되었다. 조사의 연속성과 비교를 위해 동일한 설문 문항을 사용하였으나, 일부 문항은 내용의 명확한 전달을 위해 수정되었다.

국제아동인권센터(2015)가 진행한 2015년 아동권리 인식도 조사를 살펴보면, 16개의 아동권리인식 문항을 기준으로 아동권리에 대한 보다 대중적인 인식을 확인하기 위해, 전국 국민을 대상으로 온라인 무선표집 방식을 활용하여 성인 2,587명과 아동 2,084명 총 4,671명을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하였다.

성인 대상 아동권리인식도조사 16개 문항의 평균은 3.94점(5점 만점), 아동 대상 아동권리 인식도 조사는 3.93점으로 2014년 성인 3.88점 아동 3.88점에 비해 높은 수치를 기록했으며(국제아동인권센터, 2015: 41) 특히 아동 전체 응답자의 절반 이상이 아동권리교육을 경험하였다고 응답하여 아동권리교육이 아동권리 인식을 향상시키는 데 일조한 것으로 볼 수 있다(국제아동인권센터, 2015: 45). 또한 2014년보다는 높아졌으나 성인과 중소도시, 농어촌 지역의 거주민을 대상으로 한 아동권리교육 경험이 적었고 또한 대부분의 문항에서 중소도시 및 농어촌 지역의 아동권리 인식 수준이 대도시에 비해 낮은 것으로 나타나 중소도시 및 농어촌, 성인에 대한 아동권리교육의 필요성을 밝혔다.

2016년 아동권리 인식도 조사는 아동권리에 대한 정책 수립에 필요한 기초자료를 수집하는 것을 목표로 시행되었으며 성인 1,329명 아동 770명 총 2,099명을 대상으로 온라인조사와 면접조사를 시행하였다(2016년 아동권리 인식도 조사; 2). 성인대상 아동권리인식도조사의 16개 문항 평균은 4.26점, 아동은 4.14점으로 2015년도에 비해 소폭 감소하였다(중앙아동보호전문기관, 2016: 60). 2016년 아동권리 인식도 조사의 시사점을 살펴보면, 성인과 아동 모두 공통적으로 아동의 안전(폭력과 학대), 적절한 학습시간 보장(아동의 지나친 학습강요), 아동의견 존중(아동 의견 무시)에 관한 문항이 우리 나라의 아동이 보장받아야 할 가치라고 응답하여 향후 아동권리 침해 사례를 방지하고 아동권리를 증진하기 위해 아동학대(폭력)에서의 보호, 적절한 학습 시간 보장, 아동의 참여권 보장과 관련된 정책 추진을 제시하였다.

또한 아동 전체의 아동권리교육 경험을 살펴보면 초등학생과 중학생의 경우 아동권리교육 경험이 50%를 넘는 것으로 나타났으나 고등학생의 경우 39% 정도로 현저히 낮은 것으로 나타났으며 일반 성인의 경우 15.3%로 아동관련 직업 종사자(64.3%)에 비해 현저히 낮고, 아동권리교육을 받지 않은 성인이나 아동이 교육을 받은 성인과 아동보다 아동권리 인식도가 낮은 것으로 나타나 일반 성인과 고등학생에 대한 아동권리교육 활성화가 필요함을 나타냈다.

3) 아동종합실태조사(2013)

2011년 8월에 개정된 「아동복지법」 제11조는 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 5년마다 아동의 종합실태를 조사하여 결과를 공표하고, 이를 기본계획과 시행계획에 반영해야

함을 밝히고 있다.

따라서 2008년 실시한 바 있는 “한국 아동청소년 종합실태조사”의 후속조사로서 아동정책 수립에 필요한 기초 자료 및 기본지표의 생산을 목적으로 2013년 아동종합실태조사가 실시되었다. 아동종합실태조사에서는 우리나라 아동의 행복도 및 만족도 지표를 활용, 아동의 특성을 파악하고 우리나라 아동의 수준을 국제 비교하여 다양한 영역에서의 아동 인식 및 복지욕구를 심층파악하고 향후 복지정책, 아동 인권보장 정책, 아동의 다양한 사회참여 정책 등의 새로운 욕구 발견에 초점을 두었다. 또한 아동실태에 대한 이전조사와의 비교를 통해 아동의 변화실태를 파악하고자 하였다(김미숙 외, 2013: 37).

연구 목적을 구체적으로 살펴보면, 아동의 연령대별 발달 욕구와 아동이 처한 환경에 대한 실태조사를 통하여 대표성 있는 아동지표를 개발하며, 아동 생활실태와 복지욕구 및 정책수요 진단, 아동에 대한 적극적·선제적 투자를 위해 필요한 아동의 연령별, 계층별 욕구 등 기초자료 구축, 요보호 아동 중심의 정책에서 벗어나 일반 아동에 대한 정책으로 나아가기 위한 근거자료 제공, 실증자료에 입각한 중장기 아동정책의 비전과 목표 개발 및 아동정책 기본계획 수립의 기초자료 제공이라 할 수 있다(김미숙 외, 2013: 2)

아동종합실태조사 대상 가구는 만18세 미만의 아동이 있는 가구이며, 보호자용 설문은 전 연령대를, 아동용 설문은 만9세에서 만18세 미만의 아동을 대상으로 실시하였다. 조사는 크게 가구특성, 가정생활, 사회성 및 정서, 인지 및 언어생활, 건강 및 안전생활, 학교생활, 방과후생활, 사교육 및 복지서비스, 진로 및 아르바이트, 주거생활 및 지역사회 환경의 10가지 카테고리로 나누어져 있다.

방과후 생활 지표에서 아동권리 인식 정도에 대해 자세히 살펴보면, 유엔아동권리협약에 대한 인지율은 2008년 조사에 비하면 상승하였으나, 여전히 주양육자와 아동 모두 협약에 대한 인식률이 낮은 편(들어본 적 없다는 응답이 주양육자 51.3%, 아동 67.3%)이었다. 특히 아동권리 보장 정도에 대해서는 중간정도의 수준(약간 보장받고 있다는 응답이 주 양육자 64.4%, 아동 56.3%)으로, 이러한 결과는 2008년보다 다소 낮아진 것으로 나타났다(김미숙 외, 2013: 403).

아동종합실태조사에 따른 정책 제언을 살펴보면 빈곤 아동 가족지원을 위한 현금지원 확대 및 소득보장 강화를 통해 저소득층의 빈곤 탈출이 이루어져야 하며, 아동 삶의 만족도는 가족의 경제수준, 친구관계, 여가활동이 중요한 관계를 가지는 것으로 나타났으나 여가활동의 경우는 우리나라 아동의 결핍 수준이

매우 높게 나타나므로 전반적인 점검이 필요하다고 지적하였다.

또한 아동의 인터넷 및 스마트폰 중독수준은 우려할 만큼은 아니나 지난 5년간 중독아동의 비율이 급증하였으므로 이에 대한 예방 노력이 필요하다고 하였다. 그리고 아동의 생애주기별 아동건강지원 정책 강화의 필요성을 밝혔으며 가정 내 아동학대 예방을 위한 국민의식 개선 및 아동학대예방교육의 필요성을 피력했다. 특히 아동권리 제고를 위해 아동정책의 기본 프레임을 아동 권리의 관점에서 접근해야 한다고 하였는데, 이를 위해서 실제로 아동 권리가 어느 영역에서 취약한지 밝히고, 또한 어떠한 문제가 아동의 삶에 영향을 미치는지에 대한 심층 분석의 필요성과 아동 스스로의 권리에 관한 인식 수준을 높일 수 있는 체계적인 교육과 홍보의 필요성을 주장했다(김미숙 외, 2013: 31).

나. 아동권리협약의 이행현황 분석

1) 한국 아동청소년 인권실태 연구(2011-2016)

한국 아동청소년 인권실태 연구는 2011년 유엔아동권리협약 제44조에 따라 제출된 국가보고서 심의결과 권고사항에 대하여 우리나라에서 현재 어느 정도 이행하고 있는가를 사전에 점검하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제시함으로써 향후 국가보고서 권고사항 이행 수준을 높이고자 하는 목적에서 수행되었으며(김경준 외, 2014: 4), 한국 아동·청소년의 인권실태와 변화 양상을 파악함으로써 파악할 수 있는 시계열적 자료를 축적하고 아동·청소년 인권정책의 수립에 기여하고자 하는 연구이다(김영지 외, 2016: 3).

아동·청소년의 인권 실태를 파악하고 인권 진전 상황을 지속적으로 모니터링할 수 있도록 데이터 수집체계를 마련하라는 유엔아동권리위원회의 권고에 따라 2011년부터 2016년까지 6년간 추진된 연구로 2011년, 2012년에는 아동·청소년 인권실태 연구를 통해 인권지표 체계와 조사 도구를 발전시켜 왔고 2013년도에는 조사시스템 체계를 정비하여 아동·청소년 인권 실태 결과를 매년 생산하여 추이를 살펴보고 있다(김영지 외, 2015: 3, 김영지 외, 2016: 3에서 재인용).

2017년 6월에 유엔아동권리협약 이행 국가보고서를 유엔에 제출해야 하기 때문에 2016에는, 필히 인권지표 체계별로 종합적 검토와 유엔아동권리위원회의 권고 사항 이행 여부 점검을 통해 시사점을 도출할 필요가 있다(김영지 외, 2016: i).

2015년도 유엔아동권리위원회의 국가보고서 작성지침 개정 등 환경변화에 따른 지표체계 보완 작업을 통해 마련한 2016년 아동·청소년 인권지표체계와 조사도구 검토 작업을 실시한 결과 인권일반 및 일반원칙(12개), 시민적 권리와 자유(24개), 폭력 및 학대(11개), 가정환경과 대안 양육(16개), 장애·기초적 보건과 복지(32개), 교육·여가 및 문화적 활동(21개), 특별보호조치(32개) 등 7개 대분류 영역, 총 148개 지표로 구성되었다(김영지 외, 2016: 7).

이러한 아동·청소년인권 지표체계에 따른 결과 산출과 전문가 논의, 부처와의 정책협의회를 통해 2013년부터 구축된 정책과제 풀의 이행현황을 모니터링하고 중요한 과제이나 시행되지 않고 있는 과제, 정책화되고 있으나 보다 확대할 필요가 있는 과제, 협약 권고사항 등을 포함하여 총 12개 정책 과제를 제안하였으며, 각 정책 과제별로 정책제안 배경 및 필요성, 주요 내용, 추진 절차, 법 개정사항, 소요예산 등을 도출하였다.

먼저 인권 일반 및 일반원칙에 대해서는 아동권리협약 이행 모니터링 체계구축, 시민적 권리와 자유에서는 보편적 출생 등록제 도입, 폭력 및 학대에서는 아동·청소년 폭력 및 학대 예방 관련기관 평가제도 도입, 신혼부부 대상 아동학대 예방교육 의무화 제도 도입, 가정환경 및 대안양육에서는 가출청소년의 보호와 자립을 위한 쉼터 기능 및 홍보 강화, 아동 공동생활가정(그룹홈) 지원 예산 확대를 제안하였다. 또한 장애, 기초적 보건과 복지에서는 장애 아동·청소년 전담 교육지원교사제도 운영, 청소년 우울증 및 자살원인에 기반한 아동·청소년 정신건강 관리 정책 및 자살예방 시스템 구축을, 교육·여가 및 문화적 활동에서는 혁신학교 교육과정 확산을 위한 법·제도 개선, 자유학기제 및 현장체험학습 조례 제정의 전국 확대, 특별보호 조치에서는 이주배경 청소년들의 공교육 진입 지원을 위한 준비과정 확대 운영, 연소자 근로조건 위반 단속을 위한 법·제도 개선 및 프로그램 개발을 제안하였다.

2) 국가인권위원회 아동·청소년권리 모니터링(2015)

아동권리 모니터링 사업은 2014년까지 보건복지부에서 수행되다가 2015년부터 국가인권위원회에서 실시하게 되었다. 이에 따라 황옥경 외(2015)는 국가인권위원회 연구용역으로 아동·청소년 권리에 관한 국제협약의 국내이행상황을 진단하고, 해결방안을 모색하는 과제를 수행하였다. 그동안 국제협약 모니터링 연구는 8개 클러스터별로 협약 이행 현황을 분석한 반면(이재연: 2005; 한국청소년

년정책연구원: 2014 등), 동 연구는 아동권리협약상 아동권리 관련 42개 조항을 분석하고, 조항별 국내이행상황과 이행방안을 모색하였다(황옥경 외, 2015: ii). 이를 통해 아동권리협약상 각 조항이 우리나라 국내법과 정책에 어떻게 반영되어 있는지 점검하고, 발전되어야 할 방향을 제시하였다.

3) 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구(2015)

이양희 외(2015)의 연구는 보건복지부 용역과제로 국제아동인권센터에서 연구가 이루어진 것인데, 아동 관련 대법원 판결 및 헌법재판소 결정, 국가위원회의 아동 관련 결정례를 주요 문헌 자료로 활용하여 현재 대한민국 협약 이행 상황을 점검하였다. 특히 3·4차 국가보고서 제출 시기인 2011년부터 2015년 10월까지 보고된 판례들 중 협약이 등장하는 판례는 총 7건이며, 그 중에서 협약이 판단 근거로 적용된 경우는 단 2건에 불과해 그 어느 영역보다 충실히 반영되고 이행되어야 할 사법 영역이 오히려 아동권리보호의 사각지대임을 보여주었다(이양희 외, 2015: 201). 또한, 동 연구에서는 유엔아동권리협약 이행을 촉진하기 위한 법률로서 아동권리협약 이행에 관한 법률 제정안과 함께 다음과 같은 개별법 개정안을 제시하였다. 개별법 개정안은 국제아동권리위원회의 반복된 권고가 있었음에도 불구하고 입법화 되지 못한 내용 등을 토대로 선정한 것이다(이양희 외, 2015: 139).

〈표 II-3-1〉 개별법 개정안 주제 및 관련 법령

클러스터 분류	개정안 주제	관련 법령
A. 일반이행조치	독립기구	국가인권위원회법
		아동인권 옴부즈퍼슨에 관한 법률(제정안)
B. 일반원칙	아동참여와 의견청취	공직선거법
		정당법
		초·중등교육법
		초·중등교육법 시행령
		보건의료기본법
C. 시민권과 자유	아동학대	아동복지법 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법
	체벌	초·중등교육법 초·중등교육법 시행령
D. 가정환경과 대안돌봄	입양	입양특례법

(표 II-3-1 계속)

클러스터 분류	개정안 주제	관련 법령
G. 특별보호조치	소년사법	보호소년 등의 처우에 관한 법률
		소년법
형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률		

자료: 이양희 외(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적제도화 방안 연구. p. 139 <표 43> 클러스트에 기준한 개별법 개정안 주제 및 국내 관련 법령.

4) 유엔아동권리협약 5·6차 통합 국가보고서(2017)⁹⁾

우리나라는 1991년 11월 20일 유엔아동권리협약을 비준했으며, 이에 따라 정부와 민간단체는 협약에 관한 이행보고서를 각각 작성해 유엔아동권리위원회에 제출하고 있다.

이행보고서는 유엔아동권리위원회의 지침에 따라, 1) 협약 이행을 위한 일반 조치, 2) 아동의 정의, 3) 일반원칙, 4) 시민적 권리와 자유, 5) 가정환경 및 대안 양육, 6) 기초보전 및 복지, 7) 교육, 여가 및 문화활동, 8) 특별보호조치 등 8개 주제로 나누어 작성되며 유엔아동권리위원회는 국가에서 제출한 이행보고서를 심의한 후, 권고사항을 정부에 전달하게 된다(유니세프한국위원회 홈페이지, http://www.unicef.or.kr/education/korea_pact.asp, 2017. 5. 31. 인출).

유엔아동권리협약 제 3, 4차 국가보고서 및 권고사항 중 아동권리 보장의 법적 확보 차원에서 주목할 사항을 우선적으로 살펴보면 다음과 같다.

일반 원칙으로서 입법·행정·사법절차 전반에서 아동권리 최우선의 원칙이 모든 법체계에서 미흡하며, 아동의 의사를 최대한 반영할 수 있도록 법령 제·개정, 차별금지 관련 법적 기반 마련이 요구된다(표 II-3-2 참조). 또한 각 세부 권리 영역별로는 참여권 보장을 위한 교내외 아동의 의사결정과 활동 보장, 일반 장애아동의 학습권 강화와 근로아동의 환경 개선, 아동 전반에 걸친 정신건강 증진을 위한 정책 수립 및 종합서비스 개발, 여가·문화활동 권리 보장은 지속적으로 추진되어야 할 것으로 본다. 그 밖에도 이행조치로서 국내 법령의 유엔아동권리 적용 강화와 아동정책조정기구의 내실화도 요구된다.

다음으로 유엔아동권리협약 5·6차 통합 국가보고서는 2011년 3·4차 국가보고서에 대한 유엔아동권리위원회의 심의에 따라 98가지 사항을 권고 받은 이후

9) 유엔아동권리협약 5·6차 국가보고서 공청회(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017. 3. 7) 자료를 참고하였음. 7월 이후 정식 국가보고서 제출 시 내용 수정할 예정임.

2011년 11월부터 2017년 5월까지 아동권리 증진을 위해 대한민국 정부가 노력한 성과를 담고 있다. 또한 아동권리 영역별 협약이행 점검을 통해 이행 성과와 현황, 이행 장애요인, 향후 이행계획 등을 법령, 제도, 정책 등의 진전 상황과 아동·청소년 인권실태 및 현황, 통계정보 등과 함께 제시하였다.

아동권리 증진 주요성과 및 한계를 살펴보면 다음과 같다.

일반이행 조치에서는 입양허가제 도입, 아동권리 모니터링 전담기구 신설 등의 성과가 있었으나 아동예산 부족과 아동정책조정위원회 기능 미흡, 아동정책 및 청소년정책 이원화의 한계가 있었다. 또한 일반원칙에서는 제1차 아동정책기본계획 수립과 아동영향평가의 법적 근거 마련의 성과가 있었으나 포괄적 차별금지법 제정 지연, 실질적 아동참여 미흡의 한계가 있다.

시민적 권리와 자유에 대해서는 교육과정 상 종교과목 대안 편성, 학생자치 활동 보장으로 의사결정 참여 독려의 성과가 있었으나 보편적 출생신고 등의 미흡, 인권친화적 학교문화 활성화 필요성이 한계로 꼽혔다.

아동에 대한 폭력에서는 체벌·학대 관련 법령 제정 및 개정, 아동학대 방지 대책 등 포괄적 국가전략 추진, 아동보호전문기관 등 인프라 증설이라는 측면에서는 성과가 있었으나 완전한 체벌금지 조치 미흡, 자녀 체벌 문제점에 대한 사회적 인식 부족, 학대 관련 인력 및 인프라 확대의 필요라는 한계가 있었다.

〈표 II-3-2〉 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과
유엔아동권리위원회 권고사항

구 분	유엔아동권리위원회 한국 권고
일반 이행조치	<ul style="list-style-type: none"> • 국내법정에 유엔인권협약 적용 • 아동정책조정위원회 활성화 • 아동의 인권보호와 증진을 위한 국가행동계획 수립 • 독립적 아동 모니터링 기구 설치 • 아동예산 확충 : 26개 OECD국가 중 국가예산 하위 • 아동관련 자료수집 방법 개선 • 아동권리협약에 대한 국민 인식 제고
일반원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 차별금지를 위한 조치 및 법안 제정 • 자살예방을 위한 구체적인 정책 및 조치 • 입법·행정·사법절차의 아동최선의 원칙적용 • 아동의 의사를 최대한 반영할 수 있도록 법령 제·개정 등
시민권과 자유	<ul style="list-style-type: none"> • 출생신고 보장을 위한 체계 도입 • 학교에서의 사상, 양심, 종교의 자유 보장 • 교내외 아동의 의사결정과 정치적 활동 보장

(표 II-3-2 계속)

구 분	유엔아동권리위원회 한국 권고
시민권과 자유	<ul style="list-style-type: none"> • 체벌금지를 위한 법률 및 규정 개정 • 아동학대 및 방임에 대한 보고체계 및 지원 강화
가정환경과 대안돌봄	<ul style="list-style-type: none"> • 대안돌봄 환경에 대한 평가와 점검 • 입양 관련법 발효 사전 조치 및 헤이그협약 비준
장애 기초 보건 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 장애아동 교육 및 지원 강화 • 보건예산 증가 및 공공의료 지원체계 구축 • 정신건강 증진 위한 정책 및 종합서비스 개발 • 아동·청소년 건강 위한 교육, 캠페인 • 의무적인 아동복지 재원 배정을 위한 법 개정
교육문화	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 및 폭력적인 교육환경 개선 • 여가·문화활동 권리 보장
특별 보호조치	<ul style="list-style-type: none"> • 이주 아동의 출생 등록/미등록 이주 아동의 교육 권리 보장 • 근로아동의 환경 개선 • 아동 성착취·매매 처벌 및 예방, 지원 강화 • 국제기준 부합 소년사법제도 도입 • 성범죄 피해아동 보호에 대한 법적절차 개선

자료: 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획. p. 100.

가정환경 및 대안 양육에서는 무상보육 실시 및 육아휴직제 확대, 입양숙려제 도입 및 중앙입양원 설치, 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률 제정이라는 성과가 있었으나, 일·가정 양립 등의 가족친화적 사회분위기 측면에서는 미흡하였다.

장애, 기초보건 및 복지에서는 장애아 특수교육기관 및 통합교육 확대, 정신건강증진센터 내 아동전담팀 설치, 드림스타트 등 취약아동 지원 확대의 성과가 있었으나 특수교육 인력 및 장애아동 교육자료와 부처별 방과 후 돌봄서비스 연계 부족의 한계점이 있었다.

교육, 여가 및 문화 측면에서는 공교육정상화특별법 제정 및 관련대책 수립, 창의성 및 진로탐색을 위한 자유학기제 시행, 사이버폭력 대책 추진 측면에서는 성과가 있었던 반면 경쟁적 입시, 사교육 과잉, 여가·놀이문화 및 인프라 부족, 다문화 아동·청소년의 적응 및 진로 지원 부족이라는 한계점을 드러냈다.

특별보호조치 측면에서는 강제소환금지 등에 관한 난민법 제정 및 전담조직 설치, 다문화아동 지원정책 추진, 아동성폭력 예방조치 강화 측면에서는 성과가 있었으나 난민아동 출생등록 제도 미비, 최저임금 이하 보수 등 청소년 노동여건이 취약한 점은 한계로 지적된다.

아동매매·성매매·포르노물에 관한 아동권리협약 선택의정서 후속 조치에서는 성매매 단속 및 처벌강화, 공소시효 특례 적용, 해외 성매매 단속·제재 강화라는 성과가 있었으나 해외 성매매나 성범죄에 대한 공조 수사가 어렵다.

아동 무력분쟁 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서 후속조치에서는 무력 충돌 관련 국제법규 준수를 규정한 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」을 제정하였으나 북한이탈아동 무력충돌 영향 여부 확인 및 회복 지원 절차가 부재하다고 지적된다.

5·6차 통합 국가보고서는 공청회 이후 현재까지의 자료를 바탕으로 아동정책 조정위원회 및 국가인권위원회의 심의를 거친 후 번역·감수를 거쳐 7월 최종으로 제출하게 되어있다.

5) 기타

그 밖에도 3,4차 국가보고서 작성 이후 아동권리협약의 이행 현황을 분석한 연구들을 살펴보면, 먼저 김미숙·김혜련·김광혁·양심영·이주연·하태영(2012)은 국내외 아동정책 현황 및 정책환경 분석과 외국의 아동정책 현황 및 정책환경 분석, 유엔아동권리협약을 분석하고 주요 내용을 검토 한 후 한국적 실정에 맞는 아동정책 영역(시민적 권리와 자유영역, 가정환경 및 대안양육 영역, 기초보건 및 복지 영역, 여가 및 방과후서비스 영역, 소수아동 특별보호조치 영역)을 선정하여 영역별 아동정책 현황 및 문제점을 찾고, 향후과제 도출 및 지표를 선정하고 아동복지전달체계 재편 방안을 마련하는 연구를 진행하였다(김미숙 외, 2012: 20).

김영지·김희진(2015)는 유엔아동권리협약 이행 방안 연구에서 5·6차 통합국가 보고서를 제출하기에 앞서 아동권리협약조항 내용과 유엔아동권리위원회의 권고사항에 대한 검토 및 사회적 논의를 통해 ‘유엔아동권리협약 권고사항 이행률’ 산출을 위한 기준으로 권고사항 이행 과제안을 개발하기 위해 국제적 규범의 아동·청소년 권리 이행기준 검토와 아동권리협약 권고사항 이행 현황을 종합적으로 파악하는 연구를 진행하였다(김영지 외, 2015: 4).

황옥경(2016) 역시 위원회의 협약 이행에 대한 권고를 분석하여 권고 추이를 확인하고, 위원회의 권고가 국내 법률에서 어떻게, 어느 수준에서 이행되고 있는지를 법률 제·개정을 중심으로 확인한 결과 「민법」 개정 및 「입양특례법」 전부개정 등을 실시하였으나 아동의 상소권 보장 조항 비준을 유보하여

유보조항을 부분적으로 철회하였으며(황옥경, 2016: 619), 「학교진흥법」, 「아동학대범죄의처벌등에관한특례법」 등 법률 제정 및 「아동복지법」 개정을 통한 이행 등이 이루어졌다고 보았다(황옥경, 2016: 620). 그러나 부분적이고 형식적인 이행이며 적극적 조치를 발견하기 어렵고, 아동통계 생산이 가능한 통계수집 방식을 바꾸지 않았으며, 새로운 권고에 대한 정부의 정책 대응이 미진하다는 한계점을 밝혔다(황옥경, 2016: 627).

4. 아동권리 보장과 법적 기반의 차원

앞에서 논의된 바를 종합하여 아동권리 보장의 범위와 영역별 세부 내용, 아동권리 보장과 법적 기반의 관계를 명료화하고 본 연구에서 중점적으로 논의할 사항들을 도출하면 다음과 같다.

아동권리 보장과 법적 기반의 정비 및 강화를 위해 본 연구의 분석 내용은 크게 두 가지 차원으로 구분하고자 한다. 즉 1) 아동권리의 통합적 기반으로 법적 기반을 점검하고, 2) 아동권리 보장 수준이 미흡한 영역 및 세부 항목을 도출하여 관련 법률의 보완 사항을 제시한다. 이에 덧붙여 유엔아동권리협약의 이행조치 또는 아동정책의 성공적인 추진을 위한 기반으로 강조되어 온 행정전달체계 효율화와 아동정책관련 조정기구의 내실화 방안도 다룰 것이다.

가. 아동권리 보장의 범위와 영역별 세부 내용

지금까지 살펴본 유엔아동권리협약의 아동권리 일반 원칙 및 주요내용과 최근 아동관련 주요 대책의 기본 방향을 종합하여 아동권리 법적기반 확보를 위한 주요 영역을 구분하고, 각 세부 내용을 제시하면 <표 II-4-1>과 같다.

차별금지 등 아동권리협약의 일반 원칙은 아동관련 모든 법률에서 일관되게 견지되어야 하며, 아동의 생존 및 발달을 위한 사회보장 혜택에 관한 권리와 학대 예방 등은 아동의 보호를 위한 일차적인 권리로서 보장되어야 한다. 이를 토대로 세부적으로는 보건 및 사회복지 전반, 안전 및 보호, 교육 및 자립 역량, 가정보호 및 양육, 그리고 놀 권리와 문화 활동에의 참여로 구분할 수 있다.

〈표 II-4-1〉 아동권리 보장 주요 영역 및 세부 내용

주요 영역	세부 내용
기본권/ 일반원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 차별금지 - 아동 최우선의 원칙 - 아동견해 존중: 의사존중 및 참여권 보장 - 자유권 보장 - 시민권: 등록(출생 신고), 국적 및 신분 보장 - 사회보장(보건 및 복지)에 대한 권리
보건 및 복지	<ul style="list-style-type: none"> - 장애아동 등 대상별 맞춤형 복지 - 위기 청소년 보호 및 지원 - 정신건강 관리 - 사회보장을 통한 생존 발달 보장 - 발달주기별 건강 및 영양관리 체계 구축: 영유아기, 학교
안전 및 특별보호	<ul style="list-style-type: none"> - 가정, 돌봄서비스기관, 학교 등의 위해요인 해소 - 도로 등 이동공간 안전 확보: 안전교육 포함 - 발달주기별 안전 취약분야 투자 - 지역사회 안전환경 조성 - 경제적 착취 및 유해 노동으로부터의 보호 - 성적 학대 및 착취로부터의 보호 - 인신매매로부터의 보호 - 사법기관으로부터의 아동 보호 - 소수아동의 보호: 난민 아동 포함 - 학교폭력 예방 및 사후관리 - 학대 및 체벌 금지 - 유해환경 개선 및 피해 예방: 온라인 모니터링 등 - 식품안전: 불량식품 및 급식관리
교육 및 자립역량	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아기의 교육보육 기회 보장 - 아동권리 원칙에 부합하는 교육과정 운영 - 직업훈련 및 생활지도를 포함한 교육 - 청소년의 필수역량 함양 및 균형 성장 - 청소년의 정책 결정과정 참여
가정보호 및 대안 양육	<ul style="list-style-type: none"> - 빈곤가정 아동보호를 위한 사회안전망 - 부모로부터의 분리와 가족복귀 - 학대 예방 및 사회복지 - 입양아동의 보호와 양육
놀권리와 여가활동	<ul style="list-style-type: none"> - 휴가와 여가 시간 보장 - 가족중심 여가문화 조성 - 아동 연령에 맞는 놀이 기회 및 환경 조성 - 문화활동과 예술활동 참여의 균등한 기회 보장

자료: 유엔아동권리협약, 아동정책기본계획, 청소년정책기본계획, 청소년보호종합대책, 아동학대방지대책 등 앞서 살펴본 주요 정책을 참고하여 연구진이 새롭게 구성하였음.

한편, 이들 영역 전반에 걸쳐 아동권리에 부합하는 법적 기반을 갖추기 위해 앞서 언급한 바와 같이 아동정책 전반을 총괄하는 부서 및 기구의 내실화, 아동권리 이행 모니터링의 독립성 및 법적 지위 강화, 아동정책 총괄 개발 및 협의 강화, 아동권리교육의 체계화 및 내실화 노력이 요구된다.

나. 아동권리 보장의 법적 기반 정비와 미비 사항 보완

아동권리 보장의 법적 기반은 기존 법률의 정비 즉 현행 아동관련 법률들이 아동권리를 온전하게 보장하는지를 점검하고, 나아가 세부 항목별로 법적 미비 사항이 없는지를 점검할 필요가 있다.

1) 통합 근거로서 현행 법체계의 검토 및 정비

우선 아동의 개념 보다 구체적으로는 아동 연령에 대한 통합된 개념 규정이 요구된다. 앞서 논의된 바와 같이 현행 법률 및 법률안의 아동 및 청소년의 범위는 18세 미만, 19세 미만, 24세 이하로 매우 다양하므로, 기본법 성격의 통합 법률을 모색할 시에 아동의 정의 및 범위를 명료하게 개념화할 필요가 있다.

이는 보다 근본적으로는 아동권리의 증진과 체계적인 노력, 이를 위한 기반으로서 관할 부처 등 행정전달체계 및 서비스 전달체계의 효율화를 통한 아동정책의 중복 및 사각지대 해소, 그리고 아동정책 전반의 총괄 기획과 성과 평가 및 관리를 위한 통합적 기반이 요구됨을 뜻한다. 단적으로 말해 아동권리 전반을 규정한 통합되고 일관된 법체계의 정비가 일차적으로 요구된다는 것이다. 이는 곧 최근에 시도된 인권법률안이나 기본법률안을 새롭게 제정하거나 현행 아동에 관한 기본법의 성격을 지닌 「아동복지법」과 「청소년기본법」의 전면 개정의 필요성에 대한 검토가 이루어져야 함을 의미한다.

2) 개별 사안별 법적 미비 사항의 검토 및 보완

(1) 미흡한 발달권 보장과 저조한 참여권 보장 수준

1991년 유엔아동권리협약을 비준하였고, 2005년 이후 국가적 차원에서 저출산 대응이 본격화되는 등 그간 아동정책은 지속적으로 확장되어왔다. 그러나 아동권리 보장이 여전히 미흡한 영역 및 세부 항목들이 존재하므로 관련 개별 법률을 검토하여 추가적으로 보완해야 할 사항들을 모색할 필요가 있다. 앞서 다룬

아동관련 실태조사와 권리인식 조사, 그리고 유엔아동권리협약 이행 및 모니터링 결과 등에 의하면, 아동권리 영역별로는 발달권과 참여권 수준이 전반적으로 미흡한 것으로 파악된다.

우선 발달권 영역 중 취약계층의 여건을 반영한 맞춤형 복지 및 프로그램의 제공뿐만 아니라 근본적으로는 보호가 필요한 아동에 대한 종합대책의 수립이 미흡한 것으로 파악된다. 그러므로 여기서는 대표적인 돌봄 취약계층인 한부모 가족과 다문화가정 아동의 권리 보장의 법적 근거를 점검하고자 한다.

게다가 아동의 놀 권리와 여가 및 문화 활동에의 기회 보장 문제는 한국사회의 과도한 사교육과 점차 심화되는 학습 위주의 일상 등으로 아동의 전(全) 연령층에 걸쳐 향후 일차적으로 강화할 영역이라고 판단된다. 여기에는 자신의 나이에 맞는 놀이와 오락 활동, 그리고 문화생활과 예술 활동에 자유롭게 참여할 기회를 보장하는 내용이 핵심을 이룬다. 또한 이때 이들의 기회가 균등한 기회로 보장되는가에 주목해야 한다. 즉 거주지역이나 아동의 가구 여건과 상관없이 형평한 기회가 보장되는 법적 기반이 갖추어져 있는지를 면밀히 살펴보아야 할 것이다.

참여권의 보장은 발달권보다도 더 취약한 수준으로 파악된다. 아동학대 예방 등이 정부 시책과 더불어 법적 보안을 지속적으로 이루었던 데 반해 참여권은 전반적으로 간과된 측면이 있다. 유엔아동권리협약에 의하면, 아동에게 영향을 미치는 모든 의사결정에는 아동의 이익이 최우선되어야 하는데, 이는 아동 당사자의 의견이 반영될 때 가능하다는 점이 강조된다. 또한 아동은 책임감 있는 성인으로 성장하는 단계이므로 자신의 능력에 맞는 적절한 사회활동 참여 기회를 갖고 자신에게 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해 의견을 표명하고 관철시킬 수 있는 기회를 보장받아야 한다. 이에 따라 '제1차 아동정책기본계획'에서는 아동의 참여권 보장, '제5차 청소년정책기본계획'에서는 청소년의 참여 활성화를 세부과제로서 명시하고 있다. 그러나 그간 한국사회의 아동은 보호나 통제의 대상으로 과도하게 인식되어 왔으므로, 참여권 보장에 대한 법적 기반과 개별 법률에서 이들에게 영향을 미치는 많은 활동들에 대한 의사결정의 참여 기회가 보장되는지를 점검할 필요가 있다. 이때 참여권 보장의 법적 근거의 적용대상은 「청소년기본법」의 적용대상인 9세 이상에 한정되지 않고, 유아까지 확장되어야 한다. 이를테면 누리과정의 운영 시에 자유선택활동은 물론 이외 일과 운영의 결정과정에 유아들의 참여가 보장되는지를 따져볼 필요가 있다.

(2) 아동권리 법적 기반 미비 사항

발달권과 참여권 보장 수준이 전반적으로 미흡한 가운데, 지속적으로 미흡하다고 지적된 바를 앞서 도출한 본 연구의 권리 영역 구분(표 II-4-1 참조)에 따라 1~2개 항목을 도출하면 다음과 같다.

〈표 II-4-2〉 아동권리의 법적 기반 미비 사항

주요 영역	법적 기반 미비 사항
보건 및 복지	- 아동의 정신건강 보장 - 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원
안전 및 특별보호	- 근로아동의 환경 개선 - 미등록이주아동 보호
교육 및 자립역량	- 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장
가정보호 및 대안 양육	- 입양아동 보호체계 개선
놀권리와 여가활동	- 휴가와 여가 시간 보장 - 가족중심 여가문화 조성 - 아동 연령에 맞는 놀이 기회 및 환경 조성 - 문화활동과 예술활동 참여의 균등한 기회 보장

구체적으로는 1) 보건 분야의 아동의 정신건강 보장, 2) 복지 분야의 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원, 3) 특별보호 분야의 근로아동의 환경 개선(최저임금 포함)과 미등록이주아동의 보호, 4) 교육 및 자립역량 분야의 교내 아동의 의사결정 참여와 정치적 활동 보장, 5) 가정보호 및 대안양육 분야의 입양아동 보호체계 개선, 6) 놀 권리와 여가활동 분야 전반이다(표 II-4-2 참조).

이에 따라 개별 법률의 주요내용 검토는 이상의 미비사항 관련 법률을 중점적으로 분석하고 보완 사항을 도출한다.

3) 이행조치 점검 및 개선

아동권리의 법적 기반 강화의 여건 조성, 즉, 유엔아동권리협약의 이행조치 사항의 준수 여부도 따져볼 필요가 있다.

여기서는 일차적으로 아동 최우선의 원칙이 입법, 행정, 사업절차 전반에서 견지되며 아동정책 전반이 총괄적으로 기획 추진되어 성과관리 및 평가가 이루어지고, 아동 간 격차 완화를 위한 예산 편성 등 일괄 추진이 가능한 행정전달

체계가 구축되었는지를 점검해야 한다.

또한 부처 간에 나열된 개별 사안들을 조정하기 위한 기구가 적절하게 설치·운영되어 활성화되는 법적 기반이 갖추어졌는지를 분석한다.

Ⅲ. 우리나라 아동법제 분석 및 평가

본 장에서는 우리나라에서 아동권리협약 이행 등 아동권리 보장을 위해 마련된 법률 제정 연혁과 관련 법률안 제정 논의 및 세부 내용들을 살펴보고, 우리나라 법제 개선방향에 있어서 시사점을 도출한다. 또한, 앞서 제2장에서 도출한 세부 영역별로 법률을 구분하여,¹⁰⁾ 법체계를 분석 하고, 개별 영역별로 해당 법률들의 보호대상과 소관부처, 주요 전달체계 등을 살펴봄으로써 소관부처에 따른 관점의 차이와 중복되는 정책여부, 통폐합의 필요성 여부 등을 고찰한다. 특히, <표 II-4-2>에서 도출한 아동권리 법적 기반 미비사항을 중심으로 현황을 파악하고, 아동권리가 제대로 보호되고 있는지, 미비 되어 있는 것은 아닌지, 혹은 보장되고 있더라도 종합적인 원칙을 수립할 필요는 없는 것인지 등 현행법제에 있어서 아동권리 보장의 한계와 개선과제를 알아보고자 한다.¹¹⁾

1. 아동권리 관련 주요 법률 연혁과 관련 법안 검토

가. 아동권리 관련 주요 법률 제정 연혁

아동권리 보장과 관련한 법률들을 연혁적으로 살펴보면, 유엔아동권리협약 제1차 국가보고서를 제출(1994. 11. 30)하고, 위원회의 권고문이 공표(1996. 2. 13)된 이후 각종 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 청소년 보호법을 제정하였으며(1997), 제2차 국가보고서제출(2000. 5. 1) 및 위원회 권고문 공표(2003. 3. 18) 이후에는 교육과정 운영을 위한 프로그램 개발 및 보급을 위해 「유아교육법」(2004)을 제정하고, 청소년 복지와 청소년의 다양한 활동보장 및 참여를 위해 각각 「청소년복지지원법」(2004)과 「청소년활동진흥법」(2004)을 제정하였다. 그 밖에 다문화가족의 복지 및 인권보장을 위해 「다문화가족지원

10) <표 II-4-1> 참조.

11) 다만, 현황파악에 있어서는 제2장 제3절 아동권리 실태 및 이행현황에서 고찰한 아동종합실태조사(2013)와 함께 올해 제출 예정인 '제5·6차 유엔아동권리협약 국가보고서'(공청회 자료)를 활용하여 작성한다. 동 국가보고서를 통해 현행법상 법적 기반이 미진한 내용을 좀 더 깊이 있게 분석하고자 한다.

법」(2008)을 제정하였으며, 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」(2005), 「장애인 등에 대한 특수교육법」(2007), 「재한외국인 처우 기본법」(2007) 등이 제정되었다.

제3차·4차 국가보고서 제출(2011. 1. 12) 및 위원회 권고문 공표(2012. 2. 2) 이후에는 빈곤아동의 실태를 조사하고 계획을 수립하여 사회복지지원체계를 마련하기 위해 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」(2011)을 제정하였으며, 학교체육 활성화를 통한 아동의 건강한 발달을 보장하기 위해 「학교체육진흥법」(2012)을, 동아시아 최초로 난민인정자에 대한 지원을 규정한 「난민법」과 아동학대문제에 사법적인 개입절차를 담아낸 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(2014) 등을 제정하였다.

〈표 III-1-1〉 유엔아동권리협약 국가보고서 이후 아동 관련 주요 법령 제정사항

구분	제정년도	법령	관련내용
제1차 국가보고서 제출 이후 (1994. 11. ~)	1997	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	가정폭력으로부터 아동 보호
	1997	청소년보호법	각종 유해 환경으로부터 청소년 보호
제2차 국가보고서 제출 이후 (2000. 5. ~)	2004	유아교육법	교육과정 운영을 위한 프로그램 개발 보급
	2004	청소년복지지원법	-청소년복지 및 권리보장 - 유엔아동권리협약 홍보 등
	2004	청소년활동진흥법	청소년의 다양한 활동보장 및 참여
	2004	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	- 학생인권보호 - 학교폭력피해학생보호 및 가해학생의 선도·교육 등
	2005	문화예술교육지원법	문화예술교육활성화, 학교문화예술교육지원
	2005	실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	실종아동 등 발생예방, 조속한 발견과 복귀 및 복귀 이후의 사회적응 지원
	2007	장애인 등에 대한 특수교육법	장애아동에 대한 통합된 교육환경 제공 등
	2007	장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	- 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현 - 모든 생활영역에서의 차별금지 및 정당한 편의제공

(표 III-1-1 계속)

구분	제정년도	법령	관련내용
제2차 국가보고서 제출 이후 (2000. 5. ~)	2007	재한외국인 처우 기본법	- 재한외국인 및 자녀에 대한 차별금지
	2007	가족관계의 등록 등에 관한 법률	- 출생·혼인·사망 등 가족관계 등록제도 마련 - 가족관계 등록 등의 사무를 대법원 관장
	2007	가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률	가정생활과 직장생활을 조화롭게 병행할 수 있는 사회적 분위기 및 제도적 장치 마련
	2008	다문화가족지원법	다문화가족의 복지 및 인권보장
제3·4차 국가보고서 제출 이후 (2011. 1. ~)	2011	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	경제적·사회적·문화적·정서적 빈곤상태에 있는 아동을 위한 기본계획과 추진전략 수립으로 통합적인 사회복지지원체계 마련
	2012	학교체육진흥법	- 학교체육진흥에 관한 기본시책 수립 - 여학생 체육활동 활성화 지원
	2012	난민법	- 난민인정자에 대해 생계, 의료, 주거지원 - 난민아동의 초·중등교육 이수 기회 제공
	2014	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법	- 아동학대 피해아동에 대한 긴급한 조치 및 보호, 가해부모에 대한 법원명령의 치료·상담·교육수강제도 도입 등 가정내 아동학대 문제에 강력한 대응체계 마련 - 피해아동에 대한 변호사 및 진술조력인 선임 특례 - 신고의무자의 신고에 의한 불이익 조치 금지 신설
	2014	공교육정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법	선행교육 규제로 인하여 학교 내의 정상적인 교육과정 운영을 위한 여건 조성
	2014	양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률	- 이혼가정 자녀의 안정적 생활 수준 유지 보장 - 한시적 양육비 긴급지원 제도 도입

(표 III-1-1 계속)

구분	제정년도	법령	관련내용
	2014	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률	- 학교 밖 청소년을 위한 종합적인 지원체계 도입 - 정부, 지역, 민간 협업 통한 학교 밖 사각지대 해소

자료: 이양희 외(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구, pp. 22-24; 보건복지부·한국청소년정책연구원(2017). 유엔아동권리협약 5·6차 국가보고서 공청회 자료, pp. 2-3 및 부록 <표 I-2> 참조.

이처럼 우리의 경우에는 새로운 법을 제정하면서 아동의 권리보장을 강화해 온 측면이 있다. 그러나 이 중 상당수는 아동에 대한 특정 문제가 이슈화되고, 이익단체들의 요구가 정치적으로 작용하여 기존 법체계와의 고려 없이 제정된 것이다. 이는 수요자의 입장에서는 법률을 보고 제대로 된 급여나 서비스를 받는 것을 어렵게 만들며, 전달체계의 단절과 협업체계 구성을 어렵게 만드는 문제를 야기한다(최운영, 2013: 178). 아동의 권리를 보다 효율적이고 통일성 있게 보장하기 위해서는 개별법에서 명칭과 기준을 제각기 규정하고 있는 것을 해결할 필요가 있으며, 더 나아가서는 하나의 법에 관련 내용을 통합시킬 필요가 있다. 이처럼 통합의 목적은 중복문제로 인한 예산 및 행정체계의 비효율성 때문만은 아니고, 아동에게 좀 더 효과적이고 효율적인 서비스를 제공하기 위함이다(정익중, 2009: 300). 따라서 향후 법체계 정비의 방향은 정책의 기본방향, 즉, 정책추진의 원칙, 추진체계 등에 대한 사항을 규정하는 기본법을 마련하고, 그에 따른 세부적인 사항을 개별법에 규정하는 방식으로 나아가야 할 것이다.

나. 관련 법안 검토

1) 아동·청소년인권법안 제정 논의 및 경과¹²⁾

가) 법안의 제안 배경

아동·청소년인권법안은 지난 19대 국회에서 2013년 4월 5일 김상희 외 21명의 의원의 발의로 제안된 법안이다. 우리나라는 아동·청소년을 위해 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「청소년활동진흥법」, 「청소년복지지원법」, 「청소년보

12) 이하의 내용은 여성가족위원회(2013). 아동·청소년인권법안 검토보고, 김상희의원 대표발의(의안번호 제4411호) 검토보고서 참조.

호법」 등 다양한 법률들을 마련하고 있으나, 국제적 추세에 비해서는 아동·청소년 인권에 대한 통합적인 법체계를 갖추고 있지는 못하다. 이에 따라 상이한 행정부처의 관할 문제, 소관 업무의 분산 등 아동·청소년의 인권 상황에 대한 종합적인 모니터링이 이루어지기 어렵다는 문제점들이 다수 지적되었다. 특히, 우리나라는 지난 2011년 유엔아동권리위원회로부터 아동권리협약 이행을 위한 국내법규가 불충분하기 때문에 추가적으로 관련법을 제정할 것을 권고 받은 바 있다. 이에 우리나라에서도 아동·청소년의 인권보호를 위한 통일된 법체계의 마련에 대한 공감대가 형성되어 추진된 것이다. 그 내용은 우리 헌법 정신에 부합하고 우리가 비준한 국제조약 및 국제관습법을 구체화하는 내용으로 구성되었다. 또한 실정법상에 아동·청소년의 인권을 명문화함으로써, 종합적인 관리체계를 정립하여 아동·청소년도 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받을 수 있도록 하였다.

나) 법안의 구성

아동·청소년인권법안은 총 5장과 50개조로 구성되어 있는데, 제1장 '총칙'에서는 입법목적과 기본이념, 각종 개념의 정의 및 아동·청소년을 위한 국가와 지방자치단체, 보호자, 아동·청소년 교육기관, 관련기관, 관련기관 종사자, 국민 등의 책무를 규정하고 있다. 제2장 '아동·청소년의 인권'에서는 헌법적 기본권으로서 생명과 생존 및 발달에 관한 권리, 양육을 받을 권리, 정치적 활동 및 집회·결사의 자유, 인격 및 사생활을 보호받을 권리, 적절한 생활수준을 유지할 권리, 교육받을 권리, 차별을 거부할 권리 등 아동·청소년이 갖는 기본적인 권리에 관해 규정하고 있다. 그리고 제3장 '아동·청소년 인권보장 정책의 수립 및 시행 등'에서는 아동·청소년 인권보장 기본계획 및 시행계획의 수립과 이를 심의·조정·평가하는 아동·청소년인권정책위원회 구성, 아동·청소년 종합실태조사 및 아동·청소년 위법행위 방지 예방대책을 규정하고 있으며, 제4장 '아동·청소년 인권보장을 위한 시책'에서는 아동·청소년 인권교육 의무, 인권침해를 당한 아동·청소년의 구제 및 인권침해요인 분석, 인권영향평가, 아동·청소년 관련기관에 대한 훈육·처분지침 마련 및 시정권고, 인권침해 생산품 등의 공표 권한을 규정하고 있다. 마지막으로 제5장 '일탈 아동·청소년의 인권보장과 처우 등'에서는 일탈 아동·청소년의 인권보장과 처우, 교정의 방법, 해당 아동에 대한 정보보호 선도기관에서의 보호 등을 규정하고 있다.

다) 법안의 주요내용

아동·청소년인권법안 제1조는 이 법안의 목적에 관하여 규정하고 있는데, 아동·청소년에게도 불가침의 인권이 있다는 사실에 대해 확인하고 이를 보장하기 위한 기본적인 사항을 이 법에 정함으로써 아동·청소년 또한 한 사람의 인격주체로서 존엄과 가치를 존중받으며 성장하도록 하는데 그 목적이 있음을 밝히고 있다. 제2조에서는 기본이념에 관한 규정을 두고 있는데, 이 법에 규정되어 있지 않다는 이유로 아동·청소년의 인권이 경시되어서는 안 되며(법안 제2조 제2항), 아동·청소년에 관한 모든 활동에서 아동·청소년의 이익이 가장 우선적으로 고려되도록 하고 있다(법안 제2조 제3항).

우리나라 법률들은 아동·청소년의 연령대를 법마다 다르게 규정하여 문제가 되었는데, 이 법안에서는 「민법」상 미성년의 나이와 같도록 19세에 이르지 않은 사람을 아동·청소년으로 규정하고 있다(법안 제3조 제1호). 또한 “아동·청소년 인권”에 관하여 명확히 정의하고 있는 바, “「대한민국헌법」 또는 법률에서 보장하거나 「아동의 권리에 관한 협약」 등 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약과 국제관습법에서 인정하는 아동·청소년이 가지는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”로 규정하고 있다(법안 제3조 제2호). 법안 제10조는 다른 법률과의 관계를 규정하고 있다. 먼저, 아동·청소년의 인권보장과 관련하여 관계 법률은 이 법률의 규정에 부합해야 하며(법안 제10조 제1항), 아동·청소년에 관련된 다른 법률의 제·개정의 경우에는 이 법안의 목적과 기본이념에 충실하게 규정되도록 하고 있어(법안 제10조 제3항) 이 법안이 아동·청소년의 인권보호를 위해 기본법적 지위에 있음을 밝히고 있다.

동 법안에 열거된 기본권의 내용은 다음과 같다. 아동·청소년은 가능한 한 부모와 함께 생활할 권리를 갖고 있으며(법안 제12조), 부모로부터 안정된 양육을 받을 권리를 갖고 있다(법안 제13조). 또한 신체적·정신적 발달을 위해 적절한 생활수준을 누릴 권리를 갖고(법안 제19조 제1항), 적절한 수준에 이르지 못하는 환경에서는 국가로부터 특별한 보호와 원조를 받을 권리를 갖는다(법안 제19조 제2항). 체벌을 거부할 권리(법안 제23조) 외에도 차별받지 않을 권리(법안 제24조), 아동·청소년 관련정책 수립절차에 직접 참여할 수 있는 권리 또한 갖는다(법안 제33조).

정부는 아동·청소년 인권보장에 관한 정책마련을 위하여 기본계획을 5년마다 수립하여야 하고(법안 제35조), 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년

이러한 기본계획에 근거하여 연도별로 아동·청소년시행계획을 수립·시행하여야 한다(법안 제36조). 또한 국무총리 소속으로 아동·청소년인권정책위원회를 두어, 기본계획안에 대한 심의·조정과 추진 실적을 평가한다(법안 제38조). 아동·청소년을 대상으로 5년마다 양육, 생활환경, 건강, 안전 등에 관한 종합실태조사를 실시하고(법안 제39조), 아동·청소년의 위법행위 방지를 위한 예방 대책을 마련하여야 한다(법안 제40조).

한편, 아동·청소년이 인권침해를 당한 경우에는 구제받을 수 있는데, “인권침해를 당한 아동·청소년 또는 그 사실을 알게 된 사람이나 단체는 「국가인권위원회법」 제30조의 규정에 따라 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수 있도록” 하고 있다(법안 제42조). 국가인권위원회는 아동·청소년의 인권침해요인에 대하여 관계 법률, 법규명령, 행정규칙 등을 분석·검토하여 개선에 필요한 사항을 소속기관의 장에게 권고할 수 있고(법안 제43조), 아동·청소년의 인권을 존중하는 정도에 관하여 인권영향평가를 실시하고, 필요한 사항을 관련기관의 장에게 권고할 수 있다(법안 제44조). 또한 국가인권위원회는 아동·청소년 인권을 침해하여 생산되고 국내에 공급되는 물건 또는 용역의 목록을 공표하여야 한다(법안 제46조).

아동·청소년에게는 사형 선고를 금지하는 등의 원칙에 따라 일탈 아동·청소년의 인권보장과 처우는 이루어져야 하고(법안 제47조), 비사법적·교육적인 교정방법을 마련하는 등의 원칙에 따라 교정의 방법을 마련하여야 한다(법안 제48조). 또한 아동·청소년은 부득이한 사정이 있는 경우를 제외하고는 성인과 분리하여 선도기관에 수형되도록 한다(법안 제50조).

라) 법안의 검토 및 관계부처의 의견

(1) 정의 규정에 관하여(법안 제3조)

(가) 아동·청소년의 범위에 관한 여성가족부의 지적사항

아동·청소년인권법안의 제정배경 중 하나는 기존에 마련된 아동·청소년관련 법제들이 각기 규정하고 있는 연령 범위가 상이하다는 점이었다. 예를 들어 「아동복지법」에서는 아동을 18세 미만의 전체 연령으로 규정하고 있다. 하지만 「청소년기본법」에서는 청소년을 9세 이상 24세 이하로만 규정하고 있다. 이에 아동·청소년인권법안에서는 이렇게 중첩 혹은 공백을 방지하기 위해 민법과 동일하게 19세 미만으로 규정함으로써, 개별 법률에서 상이하게 규정되어 있던 아동·청소년 범위를 동일하게 규정하였다. 그러나 유엔아동권리협약은 아동

을 18세 미만으로 규정하고 있어 이에 대한 지적이 있었다.

(나) '일탈 아동·청소년'에 관한 국가인권위원회의 지적사항

아동·청소년인권법안 제3조 제7호에서는 '일탈 아동·청소년'에 관한 규정을 두고 있다. 여기에서 '일탈 아동·청소년'은 사회적 규범으로부터 일탈하여 특별한 도움 및 가르침을 필요로 하는 아동·청소년을 의미한다. 그리고 이 법안 제5장에서는 '일탈 아동·청소년의 인권보장과 처우 등'에 관하여 규정하고 있다. 하지만 국가인권위원회에서는 이 '일탈'의 개념이 불명확할 뿐만 아니라 이런 추상적 법 개념은 법률의 해석 및 적용에 어려움이 있을 것으로 예상된다는 점을 지적하였다. 또한 '일탈'이라는 표현 자체가 대상이 되는 아동·청소년에 대해 사회적으로 부정적인 인상이나 낙인을 불러일으킬 우려가 있어, 보다 인권친화적인 표현을 검토할 필요성이 있다는 의견을 제시하였다.

(2) 아동·청소년 관련기관의 책무(법안 제7조 및 제23조)에 관한 교육부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제7조는 아동·청소년에 대한 관련기관의 책무에 관하여 규정하고 있다. 이와 유사한 규정으로 「아동복지법」 제57조(아동복지전담기관 및 아동복지시설의 장의 의무)와 「청소년기본법」 제28조(청소년단체의 역할) 등이 있다. 인권법안 제7조는 다른 법률과 비교하여 일부 중복되나, 상대적으로 포괄적인 규정이라 할 수 있다. 이에 교육부에서는 인권법안 제7조 제3항을 “아동·청소년 관련기관에서는 도구, 신체 등을 이용하여 아동·청소년의 신체에 고통을 가해서는 안된다.”로 수정하여 「초·중등교육법 시행령」 제31조 제8항과 같이 더욱 명확하게 '체벌' 개념을 정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또한 법안 제23조 제1항은 동 법안 제7조 제3항에서 이미 금지하고 있는 체벌에 관하여 규정하고 있고, 아동·청소년이 체벌에 관한 거부권을 행사하지 않는 것이 오히려 체벌의 정당성을 부여하는 것으로 오해될 소지가 있으므로 법안 제23조 제1항의 규정은 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

(3) 국민의 책무(법안 제9조 제2항)에 관한 법무부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제9조는 '국민의 책무'에 관하여 규정하고 있다. 이 법안의 내용은 “국민은 아동·청소년 인권보장의 중요성 인지, 아동·청소년에 대한 성실한 사회적인 책무가 있다”고 규정하고 있다. 하지만 법무부에서는 아동·청소년 인권보호 인식을 고취하기 위한 취지는 공감하나, 동 규정은 아동복지전담 공무원, 어린이집 원장 등의 보육교직원 등과 같이 관련 기관의 종사자가 아닌

국민 전체에게 신고의무를 부과하고 있는데, 이렇게 신고의무자가 지나치게 확대되는 경우에 의무 불이행시 민사상 손해배상의 문제 등이 발생할 우려가 있기 때문에 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

(4) 아동·청소년의 인권(법안 제2장)에 관한 법무부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제2장은 아동·청소년의 인권에 관하여 규정하고 있다. 제2장은 헌법, 국제법상 인정되는 보편적인 아동·청소년의 권리사항들에 관하여 구체적으로 제시하는 것에 그 의의가 있다. 하지만 인권법안 제2장에 규정된 권리들은 이미 「헌법」에 규정된 기본권이거나 이러한 기본권에 의해 파생되는 권리들이기 때문에 따로 법률에서 규정해야 하는가에 대한 의문이 있고, 오히려 이러한 경우에 열거되지 않은 권리들에 대하여는 소홀해 질 우려가 있다는 점을 지적하였다.

(5) 정치적 활동 및 집회·결사의 자유에 관한 권리(법안 제16조)

(가) 정치적 활동의 의미에 관한 여성가족부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제16조에서는 아동·청소년의 정치적 활동 및 집회·결사의 자유에 관한 권리를 규정하고 있다. 아동·청소년이 자신의 권리와 이익의 보장을 위하여 적법한 범위 안에서 연대하여 정치적 활동을 할 수 있고(법안 제16조 제1항), 집회 및 결사의 자유를 행사할 권리를 지닌다(법안 제16조 제2항). 하지만 제정안에서 의미하는 아동·청소년의 정치적 활동이 과연 무엇을 의미하고 있는지 명확하게 설명되어 있지 않다는 지적이 있다.

일반적인 의미의 정치활동은 정당의 설립을 통해 당원으로 활동하고, 집단의 권익을 위한 활동을 하는 것이다. 현행 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)에서는 국회의원 선거권이 있는 자에 한해 당원이 될 수 있도록 하고 있으며, 「공직선거법」 제15조에서는 19세 이상의 국민에게 선거권이 주어지도록 규정되어 있기 때문에 현실적으로 아동·청소년의 정치활동은 어려울 것으로 판단된다는 것이 그 근거이다. 즉, 법안 제16조의 내용이 현실적으로는 ‘청소년의 자치권 확대’를 규정한 「청소년기본법」 제5조의2의 범위 정도로 한정될 우려가 있다는 것이다.

(나) 아동·청소년의 정치활동의 자유에 관한 교육부의 지적사항

교육 분야는 특히 정치적 중립성이 중요하고, 특히 「헌법」 제31조 제4항 및 「교육기본법」 제6조 제1항에서는 교육기관의 자율성과 정치적 중립성에 관하여 규정하고 있다. 무엇보다 ‘정치적 활동’이라는 개념 자체가 불분명하기 때문

에 이러한 사항을 규정해야 할 때는 매우 신중하게 접근해야 한다. 또한 유엔아동권리협약 제15조 제2항에서도 공공질서 유지를 위한 '집회·결사의 자유'에 대한 제한이 가능한 것으로 규정하고 있기 때문에 법안 제16조는 삭제되는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

(6) 정보에 관한 권리(법안 제18조)에 관한 여성가족부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제18조에서는 아동·청소년이 적법한 범위 안에서 필요한 정보를 수집할 권리를 갖는다고 규정하고 있으며(제1항), 자신과 관련된 정보의 처리에 관하여 선택 및 결정 권리를 갖는다고 정하고 있다(제2항). 하지만 오늘날 정보의 자유는 정보에 대한 자유로운 접근을 그 전제로 하고 있다. 다시 말해, 정보 접근권을 통해 정보격차를 해소할 수 있다. 따라서 법안 제18조에서 아동·청소년에게 보장하는 정보에 관한 권리는 정보접근권에 대한 보장에서 그 논의가 출발한다. 이에 법안 제18조에서는 '정보 접근권'을 추가하고, 이를 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 다만 아직 정신적·신체적으로 발달하지 않은 아동에게 이러한 정보에 관한 권리를 포괄적으로 인정하는 것이 타당한지, 아동의 권익에 적합한 것인지에 대한 추가 논의의 필요성을 제기하였다.

(7) 적절한 생활수준을 유지할 권리(법안 제19조)에 관한 법무부의 지적사항

아동·청소년인권법안 제19조는 아동·청소년은 신체적·정신적 발달을 위해 적절한 생활수준을 누릴 권리를 갖고, 적절한 생활수준에 미치지 못한 경우에는 국가로부터 보호나 원조를 받을 권리를 갖는다고 정하고 있다.

하지만 '적절한 생활수준', '적절한 생활수준에 미치지 못하는 환경'이라는 것이 그 정도와 기준이 불분명하며, 이에 대한 요청이 있는 경우에 특별한 보호와 원조를 어떤 기준으로 제공할 것인지도 불분명하여 '명확성의 원칙'에 반한다는 의견을 제시하였다. 또한 실무상 불분명한 법 개념에 대하여는 법 집행상의 혼란을 야기할 우려가 크다고 지적하였다.

(8) 아동·청소년 인권보장 기본계획의 수립·시행 등(법안 제35조 및 제36조)에 관한 지적사항

아동·청소년인권법안 제35조에서는 인권보장에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고(제35조), 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 연도별 아동·청소년시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제36조). 하지만 이미 「아동복지법」에서 '아동정책기본계획'을 수립하고, 「아동의 권리에 관한

협약」에서 ‘연도별 시행계획의 수립 시행’ 규정과 「청소년기본법」에서 ‘청소년육성에 관한 기본계획 및 시행계획의 수립·시행’ 등을 규정하고 있어 이러한 기본계획들이 중복된다는 법무부의 의견이 있었고, 동 법안과 현행 법률과의 관계에 있어 정책관리체계에 관한 정리가 필요하다는 국가인권위원회의 의견이 있었다.

(9) 일탈 아동·청소년의 사형 선고 금지 등(법안 제47조 및 제50조)

이미 「소년법」 제59조에서 형량이 하향되었기 때문에 사형선고 연령을 직접 제한하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 있고, 아동·청소년과 성인의 ‘분리수용’의 경우 「소년법」 제63조에서 23세 미만까지는 분리 수용을 하고 있어 제정안과 소년법 중복이 우려된다는 법무부의 의견이 있었다.

2) 아동기본법안 제정 논의 및 경과¹³⁾

가) 제정 경과

아동기본법안은 지난 2015년 5월 18일 신의진의원원의 대표발의로 제안된 바 있다. 동 법안은 우리의 아동복지 정책은 요보호아동을 중심으로 운영되고 있는 실정이며, 아동·청소년 정책이 분리됨에 따라 소관 부처가 이원화되어 있는데, 이는 행정의 비효율성 및 정책의 일관성의 상실이라는 문제가 발생된다는 문제 제기에서 출발하였다. 이에 아동·청소년 정책의 통합적 규율과 요보호아동 중심의 정책에서 탈피하여 보편적 아동정책의 새로운 패러다임을 구축할 목적으로 동 법안은 발의되었다.

나) 당시 입법안의 주요 내용

첫째, 이 법안의 제2조에서는 ‘아동 이익 최우선의 원칙, 아동의 기본적 권리 등의 기본 이념’을 천명하였다. 이는 아동의 기본적인 권리 등을 천명한 최초의 시도로 평가할 수 있다.

둘째, 법안의 제17조, 제18조에서는 ‘아동정책의 효율적인 추진을 위하여 보건복지부장관이 3년마다 아동정책기본계획을 수립하고, 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 이는 아동과 관련된 정책에 관하여는 보건복지부

13) 이하의 내용은 보건복지위원회(2015). 아동기본법안 검토보고, 신의진의원 대표발의(의안번호 제151705호) 검토보고서 참조.

장관에게 정책수행에 관한 권한을 위임함으로써, 종래 제기된 정책수행의 부처간 중첩의 문제를 해결하고자 꾀하였다.

셋째, 법안 제21조에서는 '종합적인 아동정책을 수립하고 관계 부처의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리 소속으로 아동정책조정위원회를 둔다'고 규정하고 있다. 이는 국무총리 산하의 아동정책조정위원회를 통해 효율적인 정책의 수립 및 시행을 꾀할 수 있게 하였다.

넷째, 법안 제23조에서는 '국가와 지방자치단체는 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하기 위하여 아동통합서비스 제공이 필요하다고 인정되는 아동과 그 가족을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 아동통합서비스를 실시하고, 아동통합서비스의 운영을 지원하기 위하여 아동통합서비스지원단을 설치·운영하도록' 하였다. 이러한 아동통합서비스는 취약계층 아동에게 맞춤형 통합서비스를 제공하여 건강한 성장과 발달을 도모하고 공평한 출발 기회를 보장함으로써 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하기 위한 제도로써, 아동의 권리를 보호하기 위한 수단으로서 긍정적 평가를 받는다.

다섯째, 법안 제24조에서는 '국가인권위원회 아동인권소위원회에 아동권리를 침해당하여 피해를 입은 사람 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체가 이를 진정할 수 있도록' 함으로써 아동의 인권, 권리를 한 차원 높은 권리구제절차를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

다) 제정안의 구성 및 아동복지법과의 차이점

아동기본법안은 전체 7개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 총칙, 제2장에서는 아동의 권리와 책임, 제3장에서는 아동정책의 수립 및 시행 등, 제4장에서는 아동권리 침해의 구제 등, 제5장에서는 아동기금, 제6장은 보칙, 제7장은 벌칙으로 구성되었으며, 전체 32개 조항이 있다. 법체계상 현행 「아동복지법」과의 차이점은 아동의 권리를 명확하게 규정하고 있다는 점이다. 제2장에서는 '아동의 권리와 책임'을 규정하고 있으며, 제4장에서는 '아동권리 침해시 구제를 규정하는 "아동권리 침해의 구제 등"'을 규정하고 있다는 것이다. 또한 제5장에서 '아동기금 설치·조성 등에 대한 규정으로 "아동기금" 등을 규정하고 있는 것 또한 현행 「아동복지법」과의 차이점이라 할 수 있다.

라) 관련부처의 의견

보건복지부에서는 이 법안에 관하여 아동·청소년 정책을 통합적으로 규율한다는 점과 보편적인 아동정책 패러다임 구축에 대한 필요성에 관하여는 공감대를 형성하였다. 그러나 아직 명확하게 정리되지 못한 「청소년기본법」과의 관계에 대하여 검토할 필요성이 있으며, 아동의 안전 및 건강지원에 관한 사항도 보편적 아동복지정책으로 기본법에 함께 규정하는 것이 타당할 것으로 의견을 제시하였다.

여성가족부 역시 마찬가지로 보편적인 아동정책의 수립·시행이라는 측면에서의 입법취지에 대해서는 공감대를 형성하였으나, 법안의 정책대상인 아동이 현행 「청소년기본법」상 청소년과 중첩되고, 아동·청소년에 관한 정책을 통합할 목적으로 별도의 기본법을 제정하는 것에 대해서는 부정적인 견해를 피력하였다. 오히려 아동·청소년의 통합적 정책추진을 위해 「아동·청소년기본법」 제정의 필요성을 제기하였다.

3) 아동·청소년인권법안과 아동기본법안의 비교

가) 추진 배경과 목적

(1) 법안의 제안취지

우리나라에서 아동·청소년의 정책시행에 있어 가장 크게 지적되고 있는 문제는 개별법들의 중첩으로 인한 행정의 비효율성에 있다. 특히 개별법에서 규정하고 있는 아동의 개념, 청소년의 개념은 상이하며, 그런 이유로 정책수립 및 법안의 입법에 있어서 아동과 청소년은 각기 상이한 방향으로 정책이 수립되어, 정책에 일관성이 없다는 지적을 받아 왔다. 그렇기 때문에 이 두 개의 법안에서 향후 정책의 일관성 및 정책의 효율성을 더하기 위한 아동·청소년 관련법안의 통일적인 법체계 마련을 제안 이유로 들고 있다.

(2) 법안의 제안배경

아동·청소년인권법안과 아동기본법안의 출발의 배경은 서로 상이하지만, 법안의 내용과 목적은 유사하다고 볼 수 있다. 아동·청소년인권법안이 아동·청소년의 인권과 권리보호를 위해 통합적인 법체계의 마련이라는 국제적 필요성에서 출발한 것이라면, 아동기본법안은 아동기본정책에 관하여 통합적인 정책을 수립하고 아동의 권리에 대한 침해를 구제하기 위하여 국내적 필요성에 의해

추진되었다고 할 수 있다. 그 배경은 국외적·국내적으로 상이하지만, 큰 틀에서 법안에 담고자 하는 목적과 내용은 유사한 것으로 평가된다.

나) 공통점

(1) 법안의 목적

두 법안의 제1조에는 각각 법안의 목적에 관하여 규정하고 있다. 두 법안에서 가장 주목할 점은 '아동의 권리'에 관한 중요성의 인식에 있다. 인권법안에서는 아동의 권리에 관하여 불가침의 인권의 측면에서 접근하고 있고, 기본법안에서는 가정과 사회 그리고 국가의 아동의 책임의 측면에서 '아동의 권리'에 관하여 규정하고 있다.

(2) 수범대상 연령

아동·청소년인권법안과 아동기본법안에서 그 법의 수범대상으로 삼고 있는 연령은 「민법」과 동일하게 19세 미만인 사람을 대상으로 하고 있다. 이미 우리나라에도 아동·청소년을 위한 다양한 법제가 마련되어 있음은 주지의 사실이다. 다만 이것이 개별 법률에서 규정하고 있는 수범대상 연령이 상이할 뿐만 아니라 그 체계 또한 통합되어 있지 못하다는 문제점이 있었다. 이에 이 두 법안에서는 아동·청소년의 기본법상의 지위를 갖는 법으로서 그 수범대상을 19세 미만의 아동으로 하여 그 대상연령을 명확히 한 것에 그 의미를 찾을 수 있다.

(3) 다른 법률과의 관계

아동·청소년인권법안과 아동기본법안은 다양한 개별 법률에서 규정되어 있는 아동의 권리·정책 등에 관한 사항을 통합된 단일체계의 법안으로 구성하는데 그 의미가 있다. 특히 아동·청소년 관련 정책의 최상위 법으로서 법적 지위를 부여하고 있는 바, 두 법안에서는 해당 법안이 아동·청소년의 정책과 향후 제정되는 법에 관하여 해당 법안의 입법목적과 취지에 맞도록 규정하고 있다. 또한 법적 해석에 있어서도 법안의 취지에 부합하여 해석·적용하도록 규정하고 있다.

(4) 보호자, 국가 등의 책무

아동·청소년인권법안에서는 국가와 지방자치단체(법안 제4조), 보호자(법안 제5조), 아동·청소년 교육기관(법안 제6조), 아동·청소년 관련기관(법안 제7조), 아동·청소년 관련기관 종사자(법안 제8조), 국민(법안 제9조) 등에게 아동·청소년의 인권보호 및 기본권을 보호하기 위한 책무를 직접적으로 부여하고 있다. 또한 아동기본법안에서는 국가와 지방자치단체(법안 제5조), 보호자와 국민(법안

제6조)에게 이에 대한 책무를 부여하고 있다.

(5) 아동의 권리에 대한 법상 효력의 부여

아동·청소년인권법안 제2장에서는 다양한 유형의 아동·청소년의 인권에 대하여 열거적으로 나열하여 규정하고 있다. 또한 아동기본법안에서도 제8조부터 제16조까지 아동의 권리에 관한 규정을 두고 있다. 단순히 열거하고 있는 아동의 기본권에 관하여 그 유형은 다소 다르지만, ‘아동의 권리’를 기본법상의 지위에서 열거하고 이를 ‘아동의 권리’로서 명시하고 있다는 점에 그 의미를 찾을 수 있다.

(6) 권리구제 수단

아동·청소년인권법안 제42조에서는 인권침해를 당하는 아동·청소년의 구제방안을, 아동기본법안에서는 제23조에서 아동권리 침해에 관한 구제수단을 마련하고 있다.

다) 차이점

(1) 아동·청소년의 범위

아동·청소년인권법안과 아동기본법안의 비교에 있어, 가장 쉽게 찾을 수 있는 차이는 ‘청소년’ 개념의 포섭여부이다. 기존의 아동·청소년 관련 개별법에서는 이에 대한 개념을 각기 달리하고 있다. 「청소년기본법」에서 청소년의 기준은 9세부터 24세 이하의 사람을 의미하고(제3조 제1항), 「아동복지법」에서 아동의 기준은 18세 미만을 대상으로 하고 있다. 현재의 이런 연령에 대한 법적 기준은 명확히 제시되는 기준에 의한 것이 아니라 법의 수범대상의 차이에 따른 임의적 구분이라 할 수 있다. 이 두 법안에서는 지금까지의 이러한 불필요한 논쟁에 관하여 명확히 하기 위해 현행 민법의 기준과 동일하게 19세 미만의 사람으로 하였다.

(2) 관할 행정부처의 범위

아동·청소년인권법안과 아동기본법안의 차이는 해당 법안의 관할권의 범위에 있다. 아동·청소년인권법안은 아동·청소년의 정책 및 책임에 관하여 중앙정부에 그 운영과 권한에 관한 권한을 부여하고 있다. 반면에 아동기본법안은 보건복지부장관과 보건복지부가 주무부처로 되어 있다. 개별 법안에서 각기 국가와 지방자치단체 등의 책무 등을 부여하고 있으나 이와는 별개로 필요한 정책의 수립 및 시행에 관하여는 차이를 발견할 수 있다.

지금까지 아동·청소년을 위해 제정된 각종 법령들은 각기 소관부처가 달라 정책의 수립 및 시행에 있어 비효율적이라는 지적을 받아 왔다. 하지만 아동·청소년의 권리에 관한 기본법을 제정하기 위해서는 소관부처를 어떻게 할 것인지에 관하여 중요한 문제가 발생한다. 이는 소관 정부부처가 추구하는 이념과 고려할 요소가 상이하기 때문이다.

(3) 아동정책의 수립 및 시행의 시한

아동·청소년인권법안 제3장에서는 아동·청소년 인권보장 정책의 수립 및 시행 등에 관한 규정을 두고 있다. 이 법안에 따르면 정부는 아동·청소년의 인권보장에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있다(법안 제35조). 또한 아동기본법안 제17조에서는 아동정책기본계획의 수립 및 시행에 관하여 규정하고 있다. 이 법안에서는 보건복지부장관이 아동정책의 효율적 추진을 위해 3년마다 아동정책기본계획을 수립하도록 하고 있다. 그 외에 아동·청소년인권법안에서는 매년 연도별 시행계획의 수립·시행에 관하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도 지사가 수립·시행하도록 하고 있다(법안 제36조).

(4) 종합실태조사 기간의 차이

아동·청소년인권법안에서는 아동·청소년의 종합실태조사를 정부가 5년마다 실시할 것을 규정하고 있다(법안 제39조). 반면에 아동기본법안 제22조에서는 아동종합실태조사를 보건복지부장관이 3년마다 실시할 것을 규정하고 있다.¹⁴⁾

(5) 인권보호 시책의 차이

아동·청소년인권법안 제4장에서는 아동·청소년 인권보장을 위한 시책에 관하여 규정하고 있다. 아동기본법안과 달리 아동·청소년인권법안에서는 아동·청소년의 인권보호를 위한 다양한 사항을 규정하고 있다. 아동·청소년을 위해 관련 기관의 대상자는 의무적으로 인권교육에 참여하여야 하고, 국가인권위원회는 아동·청소년 관련기관에 대하여 인권영향평가를 실시하도록 규정하고 있다(법안 제44조). 또한 아동·청소년인권법안 제5장은 '일탈 아동·청소년의 인권보장과 처우 등'에 관하여 규정하고 있다. 종래 아동·청소년의 경우에는 형벌의 부과에 있어 「소년법」에 관련 규정을 두고 있다. 하지만 이에 더하여 아동·청소년인권법안에서는 아동·청소년의 처우와 교정 방법에 관하여 별도의 규정을 둬으로써, 교정에 있어서의 아동·청소년의 특수성을 인정하고 있다.

14) 아동종합실태조사는 2011. 8. 4. 아동복지법을 개정(2012. 8. 시행)하여 보건복지부장관이 5년마다 실시하도록 하고 있다(제11조 아동종합실태조사 규정 신설).

(6) 훈육·체벌 등에 관한 지침의 마련

아동·청소년인권법안 제45조에서는 아동·청소년에 대한 훈육·처분에 관한 지침을 마련하고 있다. 기존 우리사회의 교육현실에서 훈육·체벌은 큰 사회적 문제로 제기되어 왔다. 아동·청소년인권법안에서는 아동의 훈육·처벌에 대하여 ‘훈육·처분에 관한 지침’을 마련하여 이를 준수할 것을 권고하고 있다.

(7) 기금의 운영 및 집행

아동기본법안 제5장은 아동기금에 관하여 규정을 하고 있다. 아동정책에 필요한 사항에 관하여 보건복지부 장관이 제정운용에 관한 사항을 마련한 것이다. 반면 아동·청소년인권법안에서는 구체적으로 필요한 제원마련에 대한 구체적인 규정은 되어 있지 않다.

(8) 벌칙규정의 존재유무

아동기본법안 제32조에서는 국가와 지방자치단체가 관련 기관에 대하여 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 장부·서류, 물건 등에 관하여 검사할 수 있으며, 이에 대한 보고, 검사를 거부·방해하는 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 이러한 벌칙규정은 법의 집행에 있어 실효성 확보수단으로 중요한 부분이다. 반면에 아동·청소년인권법안에서는 이 법안의 운영 및 시행에 관하여 미비한 경우에 대하여 별도의 벌칙규정을 마련하지 않았다.

〈표 III-1-2〉 유엔아동권리협약, 아동·청소년인권법안, 아동기본법안 규정 비교

	유엔아동권리협약	아동·청소년인권법안	아동기본법안
제1조	아동의 범위(18세 미만)	제3조(19세 미만)	제3조(19세 미만)
제2조	무차별 평등의 원칙	제24조, 제32조	제9조
제3조	아동이의 최우선의 원칙	-	-
제4조	당사국의 의무	-	-
제5조	부모의 책임	-	-
제6조	생존과 발달	제11조, 제30조	제8조
제7조	이름과 국적보장	제12조, 제13조, 제34조	-
제8조	신분 보장	-	-
제9조	부모와의 비분리	-	-
제10조	가족과의 재결합	-	-
제11조	국의 강제이송 금지	-	-
제12조	의견존중	제14조	제10조
제13조	표현의 자유	제14조, 제18조, 제30조	제10조

(표 III-1-2 계속)

유엔아동권리협약		아동·청소년인권법안	아동기본법안
제14조	양심과 종교의 자유	제15조	
제15조	모임의 자유	제16조	
제16조	사생활 보호	제17조	
제17조	정보접근권 보장	제18조	
제18조	가정양육 지원	-	-
제19조	폭력과 학대로부터의 보호	제25조	제12조
제20조	가족 없는 아동 지원	-	-
제21조	입양아동의 보호	-	-
제22조	난민아동 보호	-	-
제23조	장애아동 보호	제33조, 제34조	-
제24조	영양과 보건	제20조, 제31조	제14조
제25조	시설아동 실태조사	-	-
제26조	사회보장제도	제21조	-
제27조	적절한 생활수준 보장	제19조	제13조
제28조	교육권 보장	제22조	제11조
제29조	교육의 목적	-	-
제30조	소수민족 아동 보호	제34조	-
제31조	놀이 권리	제27조, 제29조	-
제32조	노동착취로부터 보호	제28조	-
제33조	마약으로부터 보호	-	-
제34조	성적 학대로부터 보호	제26조	-
제35조	인신매매와 유괴로부터 보호	-	-
제36조	기타 착취로부터 보호	-	-
제37조	범죄아동 보호	-	-
제38조	무력분쟁으로부터 보호	-	-
제39조	요보호아동의 몸과 마음의 회복	제25조	제12조
제40조	공정한 재판과 대우	-	-

자료: 유엔아동권리협약, 아동·청소년인권법안, 아동기본법안 등 위에서 정리한 내용을 토대로 재구성함.

2. 아동법제 현황

가. 개관

우리나라에서 아동과 관련된 법률(이하 “아동법제”라 함)에는 「아동복지법」, 「청소년기본법」 등 아동을 직접 대상으로 하는 법률과 「영유아보육법」, 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 아동의 교육·보육을 대상으로 하는 법률, 「한부모가족지원법」, 「다문화가족지원법」, 「입양특례

법」 등 특수계층을 대상으로 하는 법률, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등 범죄로부터 특별히 보호하기 위한 법률 등 그 관계 법률이 복잡하고 다양하다.

아동법제의 범주는 아동의 범위를 어떻게 볼 것인지, 법의 정책대상, 즉 해당 법률과 아동과의 연계성을 어디까지 인정할 것인지에 따라 달라질 것이다.

예컨대, 정부의 제1차 아동정책 기본계획은 아동 관련 종합대책 현황을 제시하면서 아동분야의 주요대책에 관한 법률로 「청소년기본법」, 「건강가정기본법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「인성교육진흥법」, 「학교체육진흥법」, 「학교폭력예방대책법」, 「어린이식생활안전관리특별법」, 「학교보건법」, 「학교급식법」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「환경보건법」, 「아동복지법」, 「어린이제품안전특별법」, 「청소년보호법」, 「학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률」, 「학교 밖 청소년지원에 관한 법률」 등 총 16개의 법률을 제시하고 있다. 다만, 아동관련 종합대책에 있어서 일반인 모두에게 적용되는 법률까지 확대하면 「사회보장기본법」, 「저출산고령사회기본법」, 「문화예술교육진흥법」, 「독서문화진흥법」, 「산림교육의 활성화에 관한 법률」, 「국민건강증진법」, 「건강검진기본법」, 「결핵예방법」, 「자살예방 및 생명존중법」, 「식품안전기본법」, 「국민영양관리법」, 「식생활교육지원법」, 「교통안전법」, 「제한외국인처우기본법」, 「국가인권위원회법」 등 15개의 법률이 추가되어 관련 법률이 총 31개로 확대된다(관계부처합동, 2015: 24).

〈표 III-2-1〉 아동정책기본계획상 아동관련 종합대책 및 관련법률 현황

분야		주요 대책
종합 계획	아동	유엔아동권리협약 국가보고서 청소년육성기본계획(청소년기본법) 건강가정기본계획(건강가정기본법)
	일반	사회보장기본계획(사회보장기본법) 저출산 고령사회 기본계획(저출산고령사회 기본법)
보육 · 교육	아동	보육종합대책(영유아기본법) 유아교육발전기본계획(유아교육법) 인성교육종합계획(인성교육진흥법) 학교체육활성화 추진계획(학교체육진흥법) 학교폭력 예방 및 대책 기본계획(학교폭력예방대책법) 어린이식생활안전관리 종합계획(어린이식생활안전관리특별법) 학생건강증진기본계획(학교보건법·학교급식법)
	일반	국민건강증진종합계획(국민건강증진법) 건강검진종합계획(건강검진기본법) 결핵관리종합계획(결핵예방법)

(표 III-2-1 계속)

분야		주요 대책
건강 · 식품	일반	자살예방기본계획(자살예방 및 생명존중법) 식품안전종합대책(식품안전기본법) 국민영양관리기본계획(국민영양관리법) 식생활교육기본계획(식생활교육지원법)
	아동	어린이안전종합대책(재난 및 안전관리기본법) 어린이환경보건종합계획(환경보건법) 아동학대예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책(아동복지법) 어린이제품안전 기본계획(어린이제품안전 특별법) 청소년보호종합대책(청소년보호법) 학교안전사고예방계획(학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률) 어린이통학차량안전강화종합대책(재난 및 안전관리기본법)
안전	일반	국가안전관리기본계획(재난 및 안전관리기본법) 교통안전기본계획(교통안전법)
	아동	학교 밖 청소년 지원계획(학교밖청소년지원에관한 법률)
권리	일반	외국인정책기본계획(제한외국인처우기본법) 국가인권정책기본계획(국가인권위원회법)

자료: 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획. p. 24.

한편, 이양희 외(2015)는 “18세 미만의 모든 자”를 기준으로 하여 아동을 대상으로 한 법령은 모두 아동법제로 제시하고 있는데, 이에 따르면 교육부 소관 법률 13개, 보건복지부 소관 법률 12개, 여성가족부 소관 법률 12개 등 다음과 같은 국내 총 75개의 법령을 아동법제로 제시하고 있다(이양희 외, 2015: 26-27).

〈표 III-2-2〉 행정기관별 아동 관련 주요 법령

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
교육부 (13)	고등교육법
	공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법
	교육공무원법
	교육기본법
	유아교육법
	인성교육진흥법
	장애인 등에 대한 특수교육법
	초·중등교육법
	학교급식법
	학교보건법
	학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률

(표 III-2-2 계속)

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
교육부 (13)	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률
법무부 (17)	가사소송법 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 가족관계의 등록 등에 관한 법률 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 난민법 민법 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 범죄피해자 보호법 보호소년 등의 처우에 관한 법률 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 소년법 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 출입국관리법 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률 형법 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률
보건복지부 (12)	국민건강보험법 모자보건법 보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률 사회보자기본법 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 아동복지법 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 영유아보육법 입양특례법 장애아동 복지지원법 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 저출산고령사회 기본법
여성가족부 (12)	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 건강가정기본법 결혼중개업의 관리에 관한 법률 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 청소년기본법 청소년보호법 청소년복지지원법

(표 III-2-2 계속)

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
여성가족부 (12)	청소년활동진흥법 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 한국청소년연맹 육성에 관한 법률 한부모가족지원법
경찰청(1)	도로교통법
고용노동부(1)	근로기준법
교육부·문화체육관광부(1)	학교체육진흥법
국가인권위원회(1)	국가인권위원회법
국민안전처(2)	어린이놀이시설 안전관리법 재난 및 안전관리기본법
국방부(1)	군사법원법
국토교통부(1)	교통안전법
기획재정부(2)	국가재정법 복권 및 복권기금법
대한민국(1)	대한민국 헌법
문화체육관광부(3)	독서문화진흥법 문화예술교육지원법 대중문화예술산업발전법
병무청(1)	병역법
산업통상자원부(2)	어린이제품 안전특별법 품질경영 및 공산품안전관리법
식품의약품안전처(2)	어린이 식생활안전관리 특별법 식품안전기본법
외교부(1)	국제개발협력기본법
환경부(1)	환경보건법

자료: 이양희 외(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구. 2015 보건복지부연구용역. 국제아동인권센터. pp. 26-27.

나. 아동의 범위

현행법상 아동의 범위는 <표 III-2-3>에서 보는 바와 같이 일치하지 않는다. 대체적으로 보건복지부 소관 법률의 경우 “아동”은 18세 미만의 자를 말한다. 여성가족부 소관 법률의 경우 법령마다 “청소년”, “아동·청소년”, “아이” 등의 용어를 사용하고 있는데, 「다문화가족지원법」에서는 “아동·청소년”의 범위를 24세 이하로 보는 반면, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에서는 19세 미만의 자로 보고 있다. 또한, 「청소년기본법」에서는 청소년의 범위를 9세 이상

24세 이하인 사람으로 정의하고 있는데, 이는 여가부의 소관법률마다 아동·청소년의 범위가 일치하지 않음을 보여준다. 한편, 고용노동부는 「청년고용촉진 특별법」에서 “청년”의 범위를 15세 이상 29세 이하인 사람으로 보고 있다.

〈표 III-2-3〉 현행 법령상 아동의 범위

	법명	구분	연령	소관부처
1	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 자	여성가족부
2	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
3	다문화가족지원법	아동· 청소년	24세 이하인 사람	여성가족부
4	모자보건법	영유아	출생 후 6년 미만인 사람	보건복지부
5	소년법	소년	19세 미만인 자	법무부
6	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	아동	18세 미만인 아동	보건복지부
7	아동복지법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
8	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	보건복지부
9	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
10	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동· 청소년	19세 미만의 자	여성가족부
11	아이돌봄 지원법	아이	만 12세 이하 아동	여성가족부
12	어린이 식생활안전관리 특별법	어린이	「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교 학생 또는 18세 미만인 사람(「아동복지법」 제3조제1호 준용)	식품의약품안전처
13	영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동	보건복지부
14	유아교육법	유아	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이	교육부
15	입양특례법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
16	장애아동 복지지원법	아동	18세 미만의 사람	보건복지부
17	청년고용촉진 특별법	청년	15세 이상 29세 이하인 사람	고용노동부
18	청소년 기본법	청소년	9세 이상 24세 이하인 사람	여성가족부
19	청소년 보호법	청소년	만 19세 미만인 사람	여성가족부

(표 III-2-3 계속)

	법명	구분	연령	소관부처
20	한부모가족지원법	아동	18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말함)	여성가족부
21	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률	아동	16세 미만인 사람	법무부

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 2. 20. 인출).

이처럼 현행 법령상 아동, 청소년의 범위가 일치하지 않고 있는데, 법의 명확성의 원칙을 고려할 때, 범위를 일치시킬 필요가 있어 보인다. 기존의 많은 연구에서도 이를 지적한 바 있다(이양희 외, 2015: 205; 황옥경 외, 2015: 503; 조성혜, 2011: 71-73 등 참조). 동일한 용어에 대해 개별법의 입법목적상 연령범위를 다르게 규정하면, 법집행자나 수범자의 입장에서 혼란이 발생할 수 있으며, 법체계의 통일성이 확보되지 못하는 문제가 있다(장민선, 2015: 119).

물론 아동, 청소년의 연령은 해당 법의 입법목적과 취지에 따라 달라질 수는 있다. 그러나 구분해야 할 명확한 이유가 없다면 이를 일치시켜 수범자의 권리를 보호해야 할 것이다.

다. 영역별 법체계

우리 법체계는 헌법-법률-대통령령-총리령·부령-행정규칙의 위계질서를 형성하고 있다. 다만, 아직 우리나라 헌법은 “아동”에 대해 직접적으로 규정하고 있지 않고 있으므로, 근거를 무엇으로 볼 것인지, 개정이 필요한 것인지 등 이에 대한 논의가 이루어지고 있다.

한편, 법률 내에서도 법률 상호간에 다른 법률보다 우선적으로 적용되는 특별법, 기본이념과 정책방향을 설정하고 있는 기본법으로 구분할 수 있다. 18세 미만의 아동을 주요 범의으로 하는 법률을 중심으로 법체계를 구성한다면, 기본법으로는 「청소년기본법」을 예로 들 수 있으며¹⁵⁾, 특별법으로는 「어린이 식

15) 아동복지법이 기본법인지에 대해서는 견해가 다를 수 있으나, 아동복지법의 입법취지가 요보호 아동 보호라는 점을 생각하면, 기본법으로 보기 어려운 측면이 있다.

생활안전관리 특별법」, 「어린이제품 안전 특별법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등이 있다.

내용적으로는 앞서 구분한 바와 같이 아동권리 영역에 따라 ① 보건 및 복지, ② 안전 및 특별보호, ③ 교육 및 자립역량, ④ 가정보호 및 대안양육, ⑤ 놀 권리와 문화활동 참여 등의 영역으로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈표 III-2-4〉 아동권리 보장 영역별 아동법제

주요 영역		해당법률
기본권/일반원칙		헌법 아동복지법 청소년기본법
보건 및 복지	보건	교육환경 보호에 관한 법률 모자보건법 학교보건법
	복지	다문화가족지원법 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 장애아동 복지지원법 청소년복지 지원법 한부모가족지원법
안전 및 특별보호	안전	어린이 식생활안전관리 특별법 어린이놀이시설 안전관리법 어린이제품 안전 특별법 학교급식법 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률
	특별보호	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 청소년 보호법 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률
교육 및 자립역량		교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 교육기본법 교육세법 도서·벽지 교육진흥법 사립학교법 영유아보육법 영재교육 진흥법 유아교육법 유아교육지원특별회계법

(표 III-2-4 계속)

주요 영역	해당법률
교육 및 자립역량	장애인 등에 대한 특수교육법 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 지방교육재정교부금법 진로교육법 초·중등교육법
가정보호 및 대안양육	건강가정기본법 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 아이돌봄지원법 입양특례법
놀이 권리와 문화활동 참여	공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 청소년활동 진흥법 학교체육 진흥법 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 2. 20. 인출).

이상의 내용 및 제2장에서 검토한 아동권리 법적 기반 미비사항(표 II-4-2 참조)을 토대로 하여 영역별로 제2절에서 구체적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 법체계의 정합성, 즉, 법령 상호간에 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치되거나 모순되는 것은 없는지를 파악할 수 있을 것이다. 또한, 각 영역에서 보장하고 있는 내용을 살펴봄으로써 아동권리 보장을 위해 보완이 필요한 사항들을 점검하고, 개선과제들을 제시할 수 있을 것이다.

3. 현행 아동법제 영역별 분석

가. 기본권/일반원칙

헌법상 아동권리에 관한 근거로는 제31조 제2항¹⁶⁾ 보호자의 자녀 교육의무, 제32조 제5항¹⁷⁾ 근로환경 보호, 제34조 제4항¹⁸⁾ 국가의 청소년 복지정책 실시 의무, 제36조 제1항¹⁹⁾ 혼인과 가정생활 보호 등이 제시되고 있다(정혜영, 2009:

-
- 16) 헌법 제31조 제2항 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
17) 헌법 제32조 제5항 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.
18) 헌법 제34조 제4항 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

95-96; 조성혜, 2011: 60-62; 김수정, 2017: 39). 이처럼 우리 헌법은 “아동”이라는 용어는 사용하고 있지 않고, “청소년”, “자녀”, “연소자” 등의 용어를 사용하고 있다. 이는 아동을 주관적 권리의 주체로 보기보다는 보호의 대상 혹은 가정이나 사회의 구성원이라는 점에 주목하여 독자적 권리를 갖는 인격체로 취급되지 못하고 있는 문제를 갖고 있다(김수정, 2017: 40).

이에 최근 국회 여성가족위원회는 「성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법 개정 관련 의견서」를 채택하여 국회헌법개정특별위원회에 제출한 바 있다. 해당 의견서는 아동권익의 보장이 현행 헌법 규정에서 매우 미흡한 상황임을 인지하면서, 새로운 헌법에서는 아동이 권리의 주체임을 명시하고, 모든 정책적 조치에 있어 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 함을 명시할 것을 제안하였다. 또한 유엔아동권리협약에서 제시하고 있는 바와 같이, 아동·청소년의 권리가 구현되어야 할 4대 영역으로서 아동·청소년의 생존의 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리를 보장하기 위한 내용 역시 헌법 개정에 반영되어야 한다는 의견을 제시하였다(국회 여성가족위원장, 2017). 다만, 구체적인 개정안까지 담고 있지는 않으므로 이에 대한 추가적 논의가 필요하다.

한편, 아동권리 보장을 위한 일반원칙에는 차별금지, 아동 최선의 이익, 아동의 참여권 및 자유권 보장, 아동에 대한 보편적 복지 등이 포함되는데, 일반적으로 헌법 및 기본법의 지위를 갖는 법에서 규정되어야 할 내용이다. 우리나라 법제에서는 「아동복지법」과 「청소년 기본법」에서 해당 내용을 찾을 수 있다.

〈표 III-3-1〉 일반원칙 관련 아동법제

법명	소관부처	주요대상/입법목적
아동복지법	보건복지부	아동: 18세 미만인 사람
청소년 기본법	여성가족부	청소년: 9세 이상 24세 이하인 사람

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

다만, 앞서 살펴본 바와 같이, 「아동복지법」과 「청소년 기본법」은 그 대상범위가 중첩되고 있으므로, 체계정당성에 부합하는지 양 법률의 목적과 기본이념, 전달체계와 주요 정책 등을 분석할 필요가 있다.

「아동복지법」은 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 하고 있으며(제1

19) 헌법 제36조 제1항 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

조), 아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자랄 것과 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려될 것을 기본 이념으로 하고 있다(제2조). 내용은 크게 총칙과 아동복지정책의 수립 및 시행, 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방 및 방지, 아동에 대한 지원서비스, 아동복지시설 등으로 구성되어 있다.

아동복지정책의 수립 및 시행을 위해 보건복지부 장관은 5년마다 아동정책기본계획을 수립하여야 하며(제7조), 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 아동정책시행계획을 수립·시행해야 한다(제8조). 또한 보건복지부장관은 5년마다 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 아동종합실태조사를 실시하여 기본계획과 시행계획에 반영하여 한다(제11조). 그리고 국무총리소속으로 아동정책조정위원회를 두어 아동의 권익 및 복지 증진을 위한 기본방향에 관한 사항 등 아동정책에 관한 사항을 심의·조정하도록 하고 있으며, 각 지자체에는 아동복지심의위원회, 아동위원 등을 두도록 하고 있다(제12조 및 제14조).

한편, 2016년 3월에는 법을 개정하여 아동관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가하는 아동정책영향평가제도를 도입하였는데(제11조의2), 아직 구체적인 내용은 마련되지 않은 상태다. 아동정책영향평가제는 2019년 3월 23일부터 시행될 예정이다.

1991년에 제정된 「청소년기본법」은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(제1조). 특히 동 법은 청소년육성에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용할 것과 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정할 때에는 동 법의 취지에 맞도록 할 것을 규정(제4조)하여 기본법의 지위를 갖고 있음을 명확히 하고 있다. 청소년 정책의 추진방향으로 ① 청소년의 참여 보장, ② 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, ③ 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, ④ 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상 등을 정하고 있는데(제2조 제2항), 이는 아동권리 보장의 일반 원칙과 같다. 내용은 총칙, 청소년정책의 총괄·조정, 청소년시설, 청소년지도자, 청소년단체, 청소년활동 및 청소년 복지, 청소년육성기금 등으로 구성되어 있다.

청소년정책의 총괄·조정을 위해 여성가족부에 청소년정책위원회를 두며(제10

조), 각 지자체의 주요 시책을 심의하기 위해 시·도 및 자치구에 지방청소년육성위원회를 둔다(제11조). 여성가족부장관은 5년마다 청소년육성에 관한 기본계획을 수립하여야 하며(제13조), 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하여야 한다(제14조).

〈표 III-3-2〉 아동복지법, 청소년기본법 법제비교

구분	아동복지법	청소년기본법
목적	아동의 복지 보장	청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임 규정
기본계획	아동정책기본계획	청소년정책기본계획
주체	제8조: 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사	제14조: 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장
수립시기	5년마다	5년마다
기본내용	제11조 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 아동종합실태조사를 실시하여 기본계획과 시행계획에 반영	제2조 제2항 ① 청소년의 참여 보장, ② 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, ③ 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, ④ 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상 등
정책위원회	제12조 아동정책조정위원회	제10조 청소년정책위원회

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

「아동복지법」상 아동정책조정위원회는 종합적인 아동정책 수립과 관계부처 의견 조정 및 국제조약의 이행·평가 등 아동정책조정위원회의 역할 강화를 위해 2013년 5월 국무총리를 위원장으로 10명의 당연직 관계 장관 및 10명의 민간위원을 위촉하여 위원회를 재구성한 것이다. 아동정책조정위원회는 2014년 2월 “아동학대 예방 및 피해아동 조기발견 보호 종합대책”을, 2015년 5월에는 정부가 수립한 “제1차 아동정책기본계획(2015-2019)”을 심의하였으며, 2016년에는 2014년 2월에 수립한 정부의 “아동학대 방지대책”을 재심의 하였다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 9). 「청소년기본법」상 청소년정책조정위원회는 2015년 12월 청소년정책의 총괄·조정 기능을 강화하기 위해 “청소년 관계기관 협의회”를 “청소년정책조정위원회”로 명칭을 변경하고, 14개 정부위원 및 민간

위원을 포함하여 총 20명으로 구성되었다. 동 위원회는 “제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)”의 연도별 시행계획을 심의하였으며, 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 “제2차 청소년보호종합대책(2016-2018)”을 심의하였다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 10).

이처럼 아동정책조정위원회와 청소년정책조정위원회는 각각 아동정책기본계획과 청소년기본계획을 심의·확정하는 역할을 하는데, 양 기본계획은 비슷한 연령의 아동을 대상으로 하고 있어 그 내용이 크게 다르지 않고, 각 위원회의 구성위원 역시 각 부처 장관들로 이루어졌거나(아동정책조정위원회) 차관들로 이루어졌다는 점(청소년정책조정위원회) 외에는 성격과 기능이 크게 다르지 않다는 문제를 갖고 있다.

나. 보건 및 복지

아동의 보건과 관련한 아동법제에는 「교육환경 보호에 관한 법률」, 「모자보건법」, 「학교보건법」 등이 있으며, 아동의 복지와 관련해서는 위에서 제시한 「아동복지법」과 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」, 「장애아동 복지지원법」, 「청소년복지 지원법」, 「한부모가족지원법」 등이 있다. 특히, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」은 제34차 국가보고서 제출 이후 유엔아동권리협약 이행을 위해 2011년 신규로 제정된 것이다. 다만, 대부분의 규정이 선언적인 규정에 불과하고, 상당수의 내용이 요보호 아동의 보호를 목적으로 하는 「아동복지법」과 중복되는 측면이 있어 추후에는 정비될 필요가 있다.

한편, 보건 분야에서는 아동의 정신건강 문제가 미비한 것으로 분석되었는데, 2013년 아동종합실태조사에 따르면 9세-17세 아동의 3.6%가 ‘최근 1년간 심각하게 자살을 생각한 적이 있다’고 응답하였으며, 해당 항목 응답자의 25.9%가 ‘실제 자살을 시도한 적이 있다’고 답하였다. 더 나아가 2015년 한국 아동·청소년 인권실태조사에서 조사대상 아동의 27.9%가 최근 1년간 ‘가끔’ 또는 ‘자주’ 죽고 싶다는 생각을 해본 적이 있는 것으로 나타났다. 또한, 통계청의 사망원인통계에 따르면, 2014년 9세-17세 아동의 사망원인으로 자살이 7.4명이었는데, 이는 운수사고(4.9명)나 암(2.9명)으로 인한 사망률보다 높은 것이다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017: 20-21). 아동의 건강과 관련한 법률에는 「학교보건법」, 「모자보건법」 등이 있으며, 정신건강과 관련해서는 「정신건강증진 및

정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(이하 “정신건강증진법”이라 함)이 있다. 「정신건강증진법」은 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관하여 국가계획 및 지역계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 해당 계획에는 “영·유아, 아동, 청소년, 중·장년, 노인 등 생애주기 및 성별에 따른 정신건강증진사업”을 포함하도록 하고 있다(제7조). 또한, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교 등에 대해서는 정신건강증진사업을 실시할 것을 노력의무로 정하고 있다(제13조).

그러나 「모자보건법」은 영유아와 임산부의 건강을 보호하는 것을 목적으로 하고 있으며, “모자보건사업”은 모성과 영유아에게 전문적인 보건의료서비스 및 그와 관련된 정보를 제공하고, 모성의 생식건강(生殖健康) 관리와 임신·출산·양육 지원을 통하여 이들이 신체적·정신적·사회적으로 건강을 유지하게 하는 사업을 말한다(제2조 제8호)고 정의하고는 있지만, 실제 해당 운영업무는 질병예방과 일반적인 건강증진 프로그램에 한정되어 있다(제7조). 「학교보건법」은 학생의 정신건강 상태에 대해서도 건강검사를 실시할 수 있으며(제7조 제6항), 학생의 정신건강 증진을 위해 보건교육을 실시해야 한다(제9조). 또한, 학교장은 학생에 대해 정신건강 상태를 검사한 결과 필요한 경우에는 학생·학부모·교직원에 대한 정신건강 증진 및 이해 교육, 해당 학생에 대한 상담 및 관리, 해당 학생에 대한 전문상담기관 또는 의료기관 연계 등의 조치를 해야 하며, 교육감은 검사비, 치료비 등 필요한 비용을 지원할 수 있다(제11조). 「학교보건법」의 적용대상은 「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 각 학교이나(제2조 제2호), 정신건강 상태 검사는 학교장이 설문조사 등의 방법으로 실시하고, 설문조사 등의 시행과 그 결과처리는 처리는 「초·중등교육법」 제30조의4에 따른 교육정보시스템을 통하여 할 수 있다고 규정하고, 정신건강 상태 검사를 실시하는 경우(법 제7조제6항에 따라 동의 없이 실시하는 경우를 포함)에는 검사와 관련한 구체적인 내용을 학부모에게 미리 알려야 하는 것으로 규정(학교건강검사규칙 제4조의3)된 것으로 보아, 유치원과 고등교육기관(대학교 등)은 제외되는 것으로 보인다.

「정신건강증진법」은 정신건강증진센터 등 지역사회와 연계할 수 있는 방법을 규정하고 있으나, 선언적인 규정에 불과해 강제력이 없는 문제가 있으며, 학교보건법은 전문적인 조사와 서비스가 아닌 학교장이 학생에 대해 직접 실시하는 문제를 갖고 있다. 아동의 정신건강은 조기 발견 및 치료가 중요하기 때문에 학교뿐만 아니라 가정과 각 관계시설, 지역사회 등이 연계된 전문적인 서비스

제공이 필요하다.

「한부모가족지원법」은 한부모 가족의 권리와 책임을 명시하고 있으며, 법률에 따라 국가와 지자체에 한부모 가족 복지 증진을 위한 책임이 있음을 규정하고 있다. 다문화가족지원법은 다문화 가족과 결혼 이민자가 사회에 잘 적응하고, 안정적인 생활을 할 수 있도록 지원하기 위해 제정되었는데, 주로 결혼이민자와 다문화가족의 자녀를 대상으로 하는 언어교육 중심으로 지원하고 있다(황옥경 외, 2015: 71). 「한부모가족지원법」은 일반적인 한부모 가족 외에도 65세 이상의 조부모와 만 18세 미만의 손자녀로 이루어진 조손가족도 지원한다. 「한부모가족지원법」의 지원대상자 범위는 여성가족부장관이 매년 「국민기초생활보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득, 지원대상자의 소득수준 및 재산의 정도 등을 고려하여 지원의 종류별로 정하여 고시하는데(「한부모가족지원법 시행규칙」 제3조), 통상 최저생계비 180% 이하의 저소득 취약가족 중 한부모 및 조손가족을 지원한다. 생계비, 아동양육비 지원 외에도 한부모 가구의 가족기능을 회복하기 위한 상담과 교육프로그램, 가사도우미지원 등의 서비스를 제공하지만 아직까지 그 대상이 한정적이며, 생활비나 지원 규모도 미비한 것으로 평가되고 있다(황옥경 외, 2015: 72).

「다문화가족지원법」은 결혼이민자 가정 지원에 집중되고 있으며, 그 주요 서비스 내용은 언어교육 및 평가 등에 초점이 맞추어져 있다. 또한, 다문화가족을 지원하기 위한 여러 정책이나 서비스들이 여가부 외에도 법무부, 고용노동부, 교육부 등에 산재되어 있어 정책을 주로 수행하는 구심점이 될 수 있는 주체를 정하고 이를 중심으로 체계화할 필요성이 제기되고 있다(김유경 외, 2013: 118-119, 황옥경 외, 2015: 72에서 재인용).

한편, 최근 다문화가족의 증가와 함께 이혼으로 해체되는 다문화가족의 비율도 증가하는 추세이다. 통계청 자료에 따르면, 2014년 다문화가족의 이혼이 한국 내 총 이혼건수의 11.2%에 달하는 것으로 나타났다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 93). 다문화가정을 위한 양육지원은 다문화가족지원센터를 중심으로 지원되고 있는데, 이혼 다문화가족의 경우 다문화가족지원센터와 한부모가족지원센터 양쪽에서 그 욕구에 맞는 지원을 받는데 한계를 갖게 된다. 따라서 다문화 가족의 생성과 발달주기에 따라 결혼이주여성의 취업에 따른 다문화 가정 자녀의 적절한 보호제공의 문제, 가정 해체 시 해당 자녀에 대한 지원 등 다양한 욕구를 충족할 수 있는 통합적인 서비스 제공 마련이 필요하다.

〈표 III-3-3〉 보건 및 복지 관련 아동법제

법 명	소관부처	내 용
교육환경 보호에 관한 법률	교육부	학교: 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급학교 -시·도교육환경보호위원회(5조) -교육환경 보호 전문기관(교육환경보호원)(13조)
모자보건법	보건복지부	모성(母性) 및 영유아(영幼兒)의 생명과 건강을 보호 영유아: 출생 후 6년 미만인 사람 -모자보건기구(7조) -난임전문상담센터(11조의4) -지방자치단체의 산후조리원(15조의17) -인구보건복지협회(16조)
학교보건법	교육부	「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 각 학교 -보건시설(3조) -보건기구(16조) -학교보건위원회(17조)
다문화가족 지원법	여성가족부	다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위 아동·청소년: 24세 이하인 사람 -다문화가족정책위원회(3조의4) -다문화가족종합정보전화센터(11조의2) -다문화가족지원센터(12조)
아동복지법	보건복지부	아동: 18세 미만인 사람 -아동정책조정위원회(10조) -아동복지심의위원회(12조) -아동자립지원추진협의회(41조) -아동보호전문기관(45조) -가정위탁지원센터(48조) -아동복지시설(50조) -아동복지시설종류 (52조) 1. 아동양육시설 2. 아동일시보호시설 3. 아동보호치료시설 4. 공동생활가정 5. 자립지원시설 6. 아동상담소 7. 아동전용시설 8. 지역아동센터 9. 제45조에 따른 아동보호전문기관 10. 제48조에 따른 가정위탁지원센터 (위의 52조 1항의 아동복지시설은 통합하여 설치할 수 있음) -아동전용시설(53조) -학대피해아동쉼터(53조의2)

(표 III-3-3 계속)

법 명	소관부처	내 용
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	보건복지부	빈곤아동: 1. 「아동복지법」 제3조제4호 및 제5호에 따른 보호 대상아동 및 지원대상아동 2. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자인 아동 3. 「한부모가족지원법」 제4조제2호에 따른 한부모가족 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 아동 등 -아동빈곤예방위원회(8조) -지역아동빈곤예방위원회(10조)
장애아동 복지지원법	보건복지부	장애아동: 18세 미만의 사람 중 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인. 다만, 6세 미만의 아동으로서 장애가 있다고 보건복지부장관이 별도로 인정하는 사람 포함. -중앙장애아동지원센터(8조) -지역장애아동지원센터(9조) -발달재활서비스제공기관(21조 3항) -가족지원업무위탁(23조 2항) -장애영유아어린이집(32조)
청소년복지 지원법	여성가족부	1. 청소년쉼터 2. 청소년자립지원관 3. 청소년치료재활센터 4. 청소년회복지원시설
한부모가족 지원법	여성가족부	한부모가족이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 함 "아동"이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말한다)의 자를 말함. -한부모가족복지시설(19조) 1. 모자가족복지시설 2. 부자가족복지시설 3. 미혼모자가족복지시설 4. 일시지원복지시설 5. 한부모가족복지상담소

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

다. 안전 및 특별보호

아동의 안전과 관련해서는 「어린이 식생활안전관리 특별법」, 「어린이놀이 시설 안전관리법」, 「어린이제품 안전 특별법」, 「학교급식법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 등이 있으며, 특별보호에 대해서는 「난민법」, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」, 「소년법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」 등이 있다.

아동의 안전 및 특별보호 분야에서는 근로아동의 환경 개선과 미등록이주아동 보호가 문제되고 있다.

통계청의 경제활동 인구조사에 따르면, 2014년도 15~19세 아동의 취업자 수는 15~24세 취업자의 15.2%에 달하며, 2014년 한국청소년정책연구원이 만 15~18세 청소년 4,023명을 대상으로 실시한 아르바이트 실태조사에 따르면, 전체 평균 25%에 해당하는 청소년이 아르바이트를 해 본 경험을 갖고 있었다. 특히, 실업계가 52.5%로 일반계 26.1%와 특목고 15.4%보다 월등히 높았으며, 학업 성적이 낮을수록 아르바이트 경험률이 높았다. 결과적으로 실업계와 성적이 낮은 청소년 등 취약한 성장환경에 있는 청소년들이 아르바이트 경험이 많아 노동권 침해에 노출될 가능성이 높았다(한국청소년정책연구원, 2014; 보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 140에서 재인용). 또한, 한국노동연구원의 연구결과에 따르면, 15~24세 임금근로자 가운데 시간당 최저임금 이하의 보수를 받는 비율은 2007년 19.4%, 2008년 22.2%, 2010년 24.9%, 2012년 26.2%, 2014년 26.3%로 증가하고 있어 아동·청소년의 취약한 노동여건 실태를 보여주고 있다(성재민, 2014; 보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 140에서 재인용).

현행법상 아동근로에 대한 별도의 일반법은 존재하지 않으며, 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「직업안정법」 등 일반적인 근로관계법에 의해 규율되고 있다. 「근로기준법」 제64조 제1항은 15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학 중인 18세 미만인 자를 포함한다)는 근로자로 사용할 수 없는 것을 원칙으로 하고 있으며, 13세 이상 15세 미만의 자의 경우에는 고용노동부장관에게 취직인허증을 받아 근로를 할 수 있다. 다만, 예술공연 참가를 위한 경우에는 13세 미만인 자도 취직인허증을 받을 수 있다(근로기준법 제65조 및 동법 시행령 제35조). 15세 이상 18세 미만인 자의 근로시간은 1일에 7시간, 1주

일에 40시간을 초과하지 못한다. 다만, 당사자 사이의 합의에 따라 1일에 1시간, 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있다(근로기준법 제69조). 또한, 오후 10시부터 오전 6시까지의 야간근로와 휴일근로를 금지하고 있으며, 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용할 수 없다(근로기준법 제65조 및 제70조 제1항). 다만, 야간 및 휴일근로의 경우 당사자인 18세 미만 아동의 동의를 있고, 고용노동부장관의 인가를 받으면 가능하다(근로기준법 제70조 제2항). 이에 실제 많은 청소년들이 패스트푸드점, 편의점, 영세음식점, PC방 등 근무환경이 열악한 소규모 사업장에서 야간이나 주말 또는 휴일에 근무하고 있는 실정이다. 또한, 청소년들이 가장 선호하는 배달아르바이트 대행업체는 산재보험 가입 대상에서 제외되고 있어 사고 발생 시 치료·재활 등의 보호가 미흡하다. 이에 따라 아동의 근로환경 개선을 위해 법적 장치마련의 필요성이 제기되고 있으며, 관계법령 개정이 필요한 상황이다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 142).

한편, 국가인권위원회는 2010년 2월 상임위원회 결정으로 노동부장관에게 근로기준법 제69조에서 규정한 주간 법정시간을 35시간으로, 연장 근로한도를 1주일에 5시간으로 개정하여 연소근로자의 주 5일 근무를 보장하도록 권고한 바 있다(국가인권위원회, 2010; 황옥경 외, 2015: 342-343에서 재인용).

우리나라는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에서 외국인근로자의 가족동반을 제한하고 있는데, 이에 따라 국내에 거주하는 외국인 근로자 사이에서 태어난 아동과 국내로 입국한 이주아동은 현행법상 국적 취득이 불가능하다. 또한, 출입국관리법상 외국인에 대한 단속, 구금, 강제퇴거 절차에 있어서 아동보호를 위한 법적 근거가 없어 아동의 권익을 보장하는데 한계를 갖고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 86). 따라서 미등록 이주아동의 국적 및 체류자격과 상관없이 교육권과 건강권 보장을 위한 방안 마련이 필요한 실정이다.

〈표 III-3-4〉 안전 및 특별보호 관련 아동법제

법 명	소관부처	내 용
어린이 식생활안전관리 특별법	식품의약 품안전처	어린이: 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학생 또는 「아동복지법」에 따른 아동 -어린이급식관리지원센터 (21조) -어린이식생활안전관리위원회(25조)
어린이놀이시설 안전관리법	국민 안전처	어린이놀이시설: 어린이놀이기구가 설치된 실내 또는 실외의 놀이터로서 대통령령으로 정하는 것

(표 III-3-4 계속)

법 명	소관부처	내 용
어린이놀이시설 안전관리법	국민 안전처	관리감독기관의 장: 어린이놀이시설이 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교와 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원에 소재하는 경우 해당 교육장, 그 밖의 경우에는 특별자치도지사·시장·군수·구청장 -안전검사기관지정(4조)
어린이제품 안전 특별법	산업통상 자원부	어린이제품: 만 13세 이하의 어린이가 사용하거나 만 13세 이하의 어린이를 위하여 사용되는 물품 또는 그 부분품이나 부속품 -안전인증기관지정(15조)
학교급식법	교육부	1. 「초·중등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 학교 2. 「초·중등교육법」 제52조의 규정에 따른 근로청소년을 위한 특별학급 및 산업체부설 중·고등학교 3. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 학교 -학교급식위원회(5조)
학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	교육부	가. 「유아교육법」 제2조제2호의 규정에 따른 유치원 나. 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교 다. 「평생교육법」 제20조제2항의 규정에 따라 고등학교 졸업 이하의 학력이 인정되는 평생교육시설 라. 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 한국학교 -학교안전사고예방위원회(4조의2) -학교안전사고 예방·대책 전담부서(8조의3) -학교안전공제회(15조) -학교안전공제중앙회(28조) -학교안전공제보상심사위원회(58조) -학교안전공제보상재심사위원회(62조)
학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	교육부	「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교·고등학교·특수학교 및 각종학교 -학교폭력대책위원회(7조) -학교폭력대책지역위원회(9조) -학교폭력대책자치위원회(12조)
실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	보건 복지부	실종아동등: 실종 당시 18세 미만인 아동, 장애인 중 지적장애인, 자폐성장애인 또는 정신장애인, 치매환자 -실종아동전문기관(5조)
청소년 보호법	여성 가족부	청소년: 만 19세 미만인 사람 -청소년 보호·재활센터(35조) -청소년보호위원회(36조) -유해매체물 심의 분과위원회(41조의2) -지방청소년사무소(51조)

(표 III-3-4 계속)

법 명	소관부처	내 용
학교 밖 청소년 지원에 관한 법률	여성가족부	학교 밖 청소년: 가. 「초·중등교육법」 제2조의 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년 나. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 같은 법 제18조에 따른 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년 다. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년 -학교 밖 청소년 지원 위원회(7조) -학교 밖 청소년 지원센터(12조)
아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법	법무부	아동학대: 「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	여성가족부	아동·청소년: 19세 미만의 자 -보호시설(45조) 1. 청소년 지원시설 - 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 (제5조제1항 제2호) 2. 청소년상담복지센터 - 「청소년복지 지원법」 (제29조제1항) 3. 청소년쉼터 - 「청소년복지 지원법」 (제31조제1호) 4. 청소년 보호·재활센터- 「청소년 보호법」 (제35조) -상담시설(46조) 1. 성매매피해상담소 - 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 (제10조) 2. 청소년상담복지센터- 「청소년복지지원법」 (제29조제1항) 3. 성폭력피해상담소 - 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 (제10조) 4. 성폭력피해자보호시설 - 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(제12조) -아동·청소년대상 성교육 전문기관(47조)
헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률	법무부	아동: 동 협약의 적용을 받는 16세 미만인 사람

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

라. 교육 및 자립역량

아동의 교육 및 자립역량과 관련해서는 「교육기본법」, 「도서·벽지 교육진흥법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」, 「진로교육법」, 「인성교육진흥법」, 「경제교육진흥법」, 「통일교육진흥법」, 「환경교육진흥법」, 「식생활교육지원법」, 「문화예술교육지원법」, 「과학교육진흥법」, 「학교체육진흥법」 등 가장 많은 관련법이 존재하는데, 이는 우리나라가 교육에 큰 관심을 두고 있기도 하고, 각 부처마다 교육에 관한 법률들을 하나씩 제정하여 갖고 있기 때문인 것으로 보인다.

이 분야에서는 아동의 표현의 자유 내지 아동의 의견존중과 관련하여 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장이 문제되고 있다.

아동의 표현의 자유에 있어서는 학생에 대한 학교 내·외에서의 표현의 자유가 교육·지도의 필요성이나 학교 내 질서 유지라는 명목으로 학칙에 의하거나 또는 학칙에 따른 근거도 없이 사실상 제한받는 사례들이 문제된다(황옥경 외, 2015: 148). 「초·중등교육법」 제8조는 학교의 장이 학칙을 제정 또는 개정할 수 있도록 권한을 일임하고 있다. 다만, 동법 시행령 제9조 제4항은 일부 사항²⁰⁾에 대해서만 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력할 것을 정하고 있으나, 수업연한·학년·학기 및 휴업일, 수업료·입학금 기타의 비용징수 등 학생이 참여할 수 있는 내용임에도 불구하고 참여가 배제되어 있고, 단지 선언적인 규정에 불과하여 학생의 참여권을 충분히 보장받기에는 한계가 있다.

더 나아가 「초·중등교육법」 제31조는 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하도록 하고 있으며, 동조 제2항은 국립·공립학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성하도록 하고 있어 학생 참여는 배제하고 있다. 다만, 일부 지자체에서는 학생인권조례를 제정하여 학교운영위원회에 학생이 실

20) 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항, 학생자치활동의 조직 및 운영, 학칙개정절차 등(초·중등교육법 시행령 제9조 제1항 제7호 내지 제9호).

질적으로 참여하여 학교운영 및 일상생활(예컨대, 학교급식 선정, CCTV 설치 등)과 관련된 의견을 말할 수 있도록 하고 있으나, 아동의 참여권을 보장하기 위해서는 학생이 운영위원회에 참여하여 자신들과 관련한 일에 의견을 개진할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

한편, 「교육기본법」 제6조 제2항은 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 금지하고 있는데, 사립학교법에 따른 사립학교에 대해서는 별다른 규제가 없어 실제 아동의 종교에 반하는 의무적인 종교행사 참여가 이루어지고 있다. 대법원은 고등학교 평준화정책에 따라 강제로 배정된 학생들을 상대로 특정 종교의 교리를 전파하는 종파적인 종교행사와 종교과목 수업을 실시한 종교단체가 설립한 사립학교에 대해 참가 거부가 사실상 불가능한 분위기를 조성하고 대체과목을 개설하지 않는 등 신앙을 갖지 않거나 학교와 다른 신앙을 가진 학생의 기본권을 고려하지 않은 것은, 우리 사회의 건전한 상식과 법 감정에 비추어 용인될 수 있는 한계를 벗어나 학생의 종교에 관한 인격적 법익을 침해하는 위법한 행위라고 판시한 바 있다(대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 판결). 유엔아동권리협약은 아동의 발달능력과 일치하는 방식으로 제공되는 부모의 지도와 함께, 아동의 자유에 관한 권리를 보장하기 위해 도덕적·종교적 교육을 위한 조정이 검토되어야 한다는 요구를 하고 있다. (황옥경 외, 2015: 155). 그럼에도 불구하고, 여전히 아동의 사상·양심 및 종교의 자유를 보장하는 법률은 미비한 상황인데, 「초·중등교육법」 및 「사립학교법」 개정을 통해 아동의 종교의 자유를 보장하여 학교 내에서 아동의견이 존중되도록 할 필요가 있다.

〈표 III-3-5〉 교육 및 자립역량 관련 아동법제

법 명	소관부처	내 용
공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법	교육부	「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 초등학교·중학교·고등학교·각종학교 -교육과정정상화심의위원회(11조) -시·도교육과정정상화심의위원회(12조)
과학교육 진흥법	교육부	과학교육기관: 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교
교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법	교육부	「유아교육법」 제8조에 따라 설립된 유치원 및 「초·중등교육법」 제4조 「고등교육법」 제4조에 따라 설립된 각급학교

(표 III-3-5 계속)

법 명	소관부처	내 용
교육기본법	교육부	교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항
교육세법	기획재정부	교육재정의 확충에 드는 재원을 확보
도서·벽지교육진흥법	교육부	도서(島嶼)·벽지(僻地)의 의무교육 진흥
문화예술교육지원법	문화체육관광부	학교문화예술교육 : 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 어린이집, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하여지는 문화예술교육
발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률	산업통상자원부	「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
법교육지원법	법무부	청소년 및 일반국민
사립학교법	교육부	「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
산림교육의 활성화에 관한 법률	산림청	유아숲체험원, 산림교육센터
식생활교육지원법	농림축산식품부	「유아교육법」 제2조와 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말함
영유아보육법	보건복지부	영유아: 6세 미만의 취학 전 아동 -보육정책조정위원회(5조) -보육정책위원회(6조) -육아종합지원센터(7조) -보육개발원(8조) -국공립어린이집 (12조)
영재교육진흥법	교육부	영재학교 대상: 「초·중등교육법」에 따라 설립·운영되는 고등학교과정 이하의 각급 학교
유아교육법	교육부	유아: 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이 -유아교육·보육위원회(4조) -유아교육위원회(5조) -유아교육진흥원(6조) -국·공립유치원(7조) -정보시스템운영센터(19조의2 2항)
유아교육지원특별회계법	교육부	「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용 지원

(표 III-3-5 계속)

법 명	소관부처	내 용
인성교육진흥법	교육부	「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교
장애인 등에 대한 특수교육법	교육부	의무교육: 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육 무상교육: 만 3세미만의 장애영아교육 -특수교육기관(6조) -특수교육운영위원회(10조) -특수교육지원센터(11조)
재외국민의 교육지원 등에 관한 법률	교육부	한국학교: 재외국민에게 「초·중등교육법」의 규정에 따른 학교교육을 실시하기 위해 설립
지방교육재정교부금법	교육부	교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원 마련
진로교육법	교육부	초·중등학교의 진로교육 -국가진로교육센터(15조) -지역진로교육센터(16조) -지역진로교육협의회(17조)
초·중등교육법	교육부	초·중등교육기관
학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	교육부	학교교과교습학원: 「초·중등교육법」 제23조에 따른 학교교육과정을 교습하거나 다음 각 목의 사람을 대상으로 교습하는 학원 가. 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아 나. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 사람 다. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생. 다만, 직업교육을 목적으로 하는 직업기술분야의 학원에서 취업을 위하여 학습하는 경우는 제외한다. - 불법사교육센터(16조 6항)
환경교육진흥법	환경부	「유아교육법」 제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

마. 가정보호 및 대안 양육

가정보호 및 대안 양육과 관련해서는 「건강가정기본법」, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」, 「아이돌봄지원법」, 「입양특례법」 등이 있다.

대안양육과 관련해서는 입양아동의 권리보장 강화와 관련하여 우리나라는 법

원에 의한 입양허가제를 도입하고, 국외입양 아동의 권익보호를 위한 사후관리 서비스를 도입하는 등 국가의 책무를 강화하는 방향으로 제도개선이 이루어졌으나, 입양절차에 있어서는 민간기관인 입양기관에게 입양부모에 대한 교육과 심사, 입양 의뢰된 아동의 보호, 입양허가 신청 등 사실상 모든 입양절차를 일임하고 있어 공적기관보다는 여전히 입양기관에 의해 입양이 주도되고 있다는 문제가 지적되고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 92). 또한, 입양 전 아동에 대한 지원체계가 법에 규정되어 있지 않아 아동이 어떠한 입양기관으로 보내지는가에 따라 서로 다른 지원서비스를 받게 되는 등 인생이 좌우되는 불평등한 상황이 발생하고 있다(배윤진 외, 2016: 77). 그 밖에도 현재 민간기관인 입양기관의 역할을 축소하고, 국가의 책임을 강화하기 위해 보건복지부와 지자체, 중앙입양원의 역할을 강화하기 위한 논의도 진행 중에 있다(배윤진 외, 2016: 78-79 참조).

「입양특례법」에 따르면, 입양에서 가장 중요한 원칙은 아동의 권리보장과 아동이익 최우선의 원칙이다. 이는 아동이 안정적이고 올바르게 자랄 수 있도록 가정에서 생활할 권리를 최대한 보장하도록 하는 것이다. 즉, 요보호아동이 일반 아동과 유사한 가정환경에서 건전하게 성장할 수 있도록 하기 위함인데, 이를 위해서는 요보호아동이 어떠한 조건에 놓여 있더라도(예컨대, 출생등록여부, 입양기관의 차이 등) 동일한 지원을 받을 수 있도록 법적 근거 마련과 준비를 할 필요가 있을 것이다.

〈표 III-3-6〉 가정보호 및 대안 양육 관련 아동법제

법 명	소관부처	내 용
건강가정기본법	여성 가족부	건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전 -한국건강가정진흥원 (34조의2) -건강가정지원센터(35조)
아이돌봄지원법	여성 가족부	가정의 아이돌봄 지원 아이: 만 12세 이하 아동 -서비스제공기관 지정(11조)
양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률	여성가족부	-양육비이행심의위원회 (6조)
입양특례법	보건 복지부	아동: 18세 미만인 사람 -중앙입양원(26조)

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

바. 놀 권리와 문화 활동 참여

아동의 놀 권리와 관련해서 가장 대표적인 법률은 「청소년활동 진흥법」이다. 동 법은 「청소년 기본법」 제47조 제2항에 따라 청소년활동의 지원에 관한 사항을 구체적으로 정하기 위해 제정된 것이다. 2010년에는 동법에 따라 청소년활동진흥원을 설립하여 청소년의 수련활동, 동아리활동, 청소년 방과후 활동 등 다양한 활동을 지원하고 있다. 또한 정부는 방과후나 주말에 청소년이 다양한 체험활동을 할 수 있는 청소년수련관이나 청소년문화의 집 등 활동 인프라를 지속적으로 확충하고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017: 74).

또한, 정부는 아동의 여가 및 문화 활동 참여기회를 제공하기 위해 「문화예술진흥법」에 따라 기초생활수급권자, 저소득층 등 문화소외계층에게 문화이용권을 지급하고 있다(문화예술진흥법 제15조의4). 문화이용권인 문화누리카드는 1인 1카드 발급되며, 1인당 연간 6만원 지원된다. 공연·영화·전시 관람을 비롯해 국내 여행, 4대 프로스포츠 관람(축구, 농구, 야구, 배구) 등 문화·체육·관광의 다양한 분야에서 사용가능하며, 6세 이상의 기초생활수급자 및 법정 차상위 계층에 발급된다.²¹⁾

한편, 2013년 아동종합실태조사에 따르면, 우리나라 아동의 결핍지수는 53.3%이며, OECD 국가간 비교기준(11세, 13세, 15세 아동대상)으로는 54.8%로 OECD 국가 최하위였다(황옥경 외, 2015: 335). 항목별로 살펴보면, 정기적 취미활동(음악, 스포츠, 동아리 활동 등)의 결핍률이 가장 높으며(52.8%), 가정 내에서 인터넷 활용에 대한 결핍률이 가장 낮은 것(3.5%)으로 나타났다. 전반적으로 아동들의 휴식과 여가, 놀이, 레크레이션활동, 문화 및 예술적 활동에 참여가 매우 낮음을 보여주었다(황옥경 외, 2015: 336). 우리나라 아동은 전반적으로 경제적인 상태와 물질적인 상태는 OECD국가들에 비해 평균 이상인데, 학업스트레스 및 학교생활만족도를 포함한 전반적 삶의 만족도는 매우 낮은 편이다(황옥경 외, 2015: 337). 이에 보건복지부는 2015년 교육부, 문화체육관광부, 여성가족부 등 관계부처와 전국 시·도교육감협의회와 함께 가정, 학교, 지역사회가 아동의 ‘놀 권리’를 존중하고 놀이터와 놀 시간을 충분히 제공해야 한다는 “어린이 놀이현장”을 선포하였다. 다만, 어린이 놀이현장은 주로 초등학교 학생연령층을 대상으로 한 선언적인 것에 불과하므로 실효성을 갖기에는 한계를 갖고 있다.

21) 문화누리 홈페이지, <https://www.mnuri.kr/munhwa/introduceNuri.do>(2017. 10. 1. 인출).

최근에는 일부 시민단체를 중심으로 사교육 억제를 통해 아동의 놀 권리를 확보해주려는 움직임이 있다. 즉, 영유아기의 사교육을 규제하기 위해 영유아인권법을 제정하려는 것이다.²²⁾ 실제 정부는 선행학습의 관행을 근절하여 학교교육의 정상화를 이루고, 사교육비를 경감하기 위해 2014년 9월 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정한 바 있다. 다만, 동법의 적용 대상에는 유치원 및 어린이집이 제외되어 있어 취학 전 아동에 대해서는 실효성을 얻기 힘든 한계를 갖고 있다.

그 밖에 물리적인 환경과 관련해서도 「영유아보육법」 및 「유아교육법」 등에는 놀이터의 구체적인 기준을 마련하고 있지 않고, 「어린이놀이시설 안전관리법」 역시 안전관리에만 초점을 두고 있어, 막상 당사자인 아동의 성장과 발달에 맞는 놀이시설을 고루 갖추도록 되어 있지 않다. 이에 따라 대부분의 놀이터는 유아 이상의 큰 아이들이 이용할 수 있는 시설 중심으로 구성되어 있어, 영아의 경우 이용할 수 있는 시설이 거의 존재하지 않는다.²³⁾ 또한, 「영유아보육법」 제15조의2에 따르면, 보육정원 50명 미만인 어린이집은 놀이터 설치의무에서 제외하고 있어 소규모 어린이집에 다니는 아이들의 놀 권리도 보장받지 못하고 있다.

〈표 III-3-7〉 놀 권리 및 문화활동 참여 관련 아동법제

법 명	소관부처	내 용
공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법	교육부	「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 초등학교·중학교·고등학교·각종학교 -교육과정정상화심의위원회(11조) -시·도교육과정정상화심의위원회(12조)
청소년활동 진흥법	여성가족부	청소년활동: 「청소년기본법」 제3조제3호에 따른 청소년 활동을 말함 -청소년운영위원회(4조) -한국청소년활동진흥원(6조) -지방청소년활동진흥센터(7조) -청소년활동시설(10조)

22) 중앙일보(2017. 9. 20), "어린 아이들에게 놀 권리를" 영유아인권법 토론회, <http://news.joins.com/article/21955221>(2017. 10. 1. 인출); 베이비뉴스(2017. 9. 21), 영유아 사교육 막을 영유아인권법 제정 절실, <http://www.ibabynews.com/news/newsview.aspx?newscode=201709202211255740005288&categorycode=0010>(2017. 10. 9. 인출).

23) 베이비뉴스(2014. 6. 23), 영아들도 놀이터에서 놀 권리가 있다, <http://www.ibabynews.com/news/newsview.aspx?newscode=201406201728469900003255&categorycode=0010>(2017. 10. 9. 인출).

(표 III-3-7 계속)

법 명	소관부처	내 용
		1. 청소년수련시설 가. 청소년수련관 나. 청소년수련원 다. 청소년문화의 집 라. 청소년특화시설 마. 청소년야영장 바. 유스호스텔 2. 청소년이용시설 -수련시설(11조) -청소년이용시설(32조) -한국청소년수련시설협회(40조) -지방청소년수련시설협회(41조) -청소년교류센터(58조)
학교체육 진흥법	교육부, 문화체육관광부	「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 -학교체육진흥위원회(16조) -학교체육진흥원(17조)
학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	교육부	학교교과교습학원: 「초·중등교육법」 제23조에 따른 학교교육과정을 교습하거나 다음 각 목의 사람을 대상으로 교습하는 학원 가. 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아 나. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 사람 다. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생. 다만, 직업교육을 목적으로 하는 직업기술분야의 학원에서 취업을 위하여 학습하는 경우는 제외한다. - 불법사교육센터(16조 6항)
한국과학우주청소년단 육성에 관한 법률	미래창조과학부	한국과학우주청소년단 지원·육성
한국청소년연맹 육성에 관한 법률	여성가족부	한국청소년연맹 지원·육성

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 8. 20. 인출).

4. 소결: 아동법제 개선과제

우리나라는 법체계 측면에서 아동권리와 관련한 각각의 개별법들이 산재함으로 인해 아동권리에 대한 체계적·종합적인 접근이 어렵고, 중심이 될 수 있는

조직과 규범정립의 부재로 아동의 권리 보장에 불합리한 측면을 갖고 있다. 특히 유엔아동권리협약 이행을 위해 그 동안 여러 개별법을 제정해 왔는데, 이것이 아동권리를 실현하는데 오히려 방해가 되는 것은 아닌지 근본적인 의문을 던지게 된다. 다시 말해, 행정청 입장에서는 많은 개별법을 통해 아동의 권리를 보장해야하는데, 이로 인해 자신이 어느 범위에까지 책임을 갖는지 또 어떠한 의무를 갖는지 불분명해져버린다. 또한 아동권리를 실현할 때 규제기관(학교, 시설 등) 입장에서는 기관이 어느 법에 의해 어떠한 규제를 받는지가 불명확하고, 이런 복잡한 법체계는 보장받아야 할 수혜자인 아동의 입장에서조차 어느 법에 따라 어떠한 권리를 보장받을 수 있는지 인지하기가 매우 어렵다.

이상 종합하면, 종래 제기된 많은 법적·제도적 문제점들과 부처 간 중첩되어 추진되는 현행 우리나라 아동정책에 비추어 보았을 때, 정책추진의 원칙 및 방향을 설정하는 통합법 제정이 필요하며, 앞서 분석한 아동권리 보장이 미비한 영역에 대한 개별법 개정이 필요하다. 무엇보다 우리나라 현행 헌법에는 “아동”이라는 용어가 존재하지 않는데, 아동의 권리 주체성을 인정하고, 아동의 권리를 강화하기 위해서는 헌법 개정이 필요하다. 다만, 이에 대한 구체적인 방향은 외국입법례와의 비교·고찰을 통해 도출할 수 있을 것이다.

IV. 해외 아동 법제

본 장에서는 제3장에서 분석한 우리나라 아동법제의 개선과제를 중심으로 해외 아동법제를 살펴본다. 독일과 일본은 우리나라와 같은 법체계를 갖고 있으며, 특히 독일의 경우 「아동·청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz; KJHG)」을 마련하고 있는데, 이는 사회보장법전 안에 규정된 것으로서 기본법 성격을 갖고 있다. 또한 영국의 경우 일찍부터 「아동법(The Children Act)」 제정을 통해 보편적인 아동보호 체계를 보장하고 있다. 따라서 이 장에서는 해외의 아동권리 보장 관련 법체계 및 주요 내용과 소관부처, 주요 전달체계 비교·고찰을 통해 시사점을 살펴보고, 우리나라 아동법제가 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

1. 독일

가. 아동법체계 분석

1) 독일의 아동권리

독일에서는 매년 9월 20일을 ‘세계아동의 날’로 지정하여 관련 행사를 개최하고 있다. 1954년부터 유엔에서 출발한 ‘세계아동의 날’은 세계적으로 아동의 권익에 더욱 귀 기울이기 위한 목적에서 출발하였다. 1989년부터 유엔아동권리협약은 전 세계의 아동권리의 ‘헌장’으로서 역할하고 있다. 미국과 소말리아와 같이 아직 아동권리협약에 가입하지 않은 국가도 있으나, 그 외의 모든 국가들은 이 국제협약에 가입되어 있다.²⁴⁾ 하지만 이런 국제협약의 가입여부와 상관없이 여전히 많은 국가들에서 아동의 보호와 복지, 지원방법과 정책적 협력은 여전히 난제로 남아 있다. 독일이 유엔아동권리협약을 비준한 것은 1992년의 일이었다. 이 협약의 가입에도 불구하고 처음에는 몇 가지 사항(피난민 아동에 관한 사항

24) UN아동인권협약 안내 홈페이지, <https://www.kinderrechtskonvention.info/>(2017. 10. 8. 인출).

등)에 관하여 유보적인 입장을 취하였으나,²⁵⁾ 2010년에 이르러서는 정상적으로 효력을 발휘하게 되었다. 그리고 2015년 9월 이후부터는 독일인권연구소(Deutschen Institut für Menschenrechte)로 이관된 모니터링센터가 유엔아동권리협약의 변화양상에 관하여 감시하고 있다(Tanja Meinert, 2016: 1).

특히 아동학대를 사전에 예방함으로써 아동보호를 우선시하는 제도를 개선하기 위해 2012년 아동의 권리의 보호를 위하여 구속력이 있는 절차와 구조를 규정한 「연방아동보호법(Bundeskinderschutzgesetz)」이 제정되었다. 또한 이러한 관련 법률의 제정 외에도 우리에게 시사하는 바는 「아동권리에 관한 독일기본법(Grundgesetz; GG)」의 개정논의이다. 최근 독일에서는 아동권리가 「독일기본법」에서 헌법상 기본권으로서 인정될 수 있는지에 관한 정책토론이 활발하게 이루어지고 있다.²⁶⁾ 지금까지는 「독일기본법」에서 문헌상 아동은 독립적인 주체로서 명확하게 인정받지 못하고 있을 뿐만 아니라 아동권리는 헌법상 기본권으로서 인정받지 못하고 있다. 하지만 「독일기본법」상 아동권리의 기본권으로서의 인정에 관한 논의의 바탕에는 아동 또한 기본권자로서 분명 기본권을 갖고 있는 주체이며, 이러한 권리에 대하여 보호와 보살핌의 객체라는 점은 명확하다는 인식이 자리 잡고 있다(Tanja Meinert, 2016: 1).

2) 독일에서 아동권리의 변화

아동권리에 관한 국제적인 논의가 처음으로 이루어진 것은 1924년 제네바 국제연합의 선언을 통해서였다. 이 선언에서는 아동과 청소년에게 특별한 보호를 제공하기 위한 일환으로서 ‘아동권리’의 필요성이 제기되었다. 35년 후인 1959년 유엔총회는 아동권리의 보호와 강화를 위해 회원국들에게 요구되어지는 아동권리의 보호와 강화를 위한 선언문을 통과시키게 되었다.²⁷⁾ 물론 이러한 선언은 회원국들의 도덕적 기준을 수립했다는 점에서 의의가 있지만 법적 구속력까지 갖는 것은 아니었다. 이러한 배경 하에서 폴란드의 주도로 1989년 ‘아동의 권리

25) 독일연방의회 홈페이지, “Ausländerrecht und UN-Kinderrechtskonvention”, <https://www.bundestag.de/blob/423594/9f1476b6550ead8ed72ca9490a89ed40/wd-3-134-08-pdf-data.pdf>(2017. 10. 8. 인출).

26) 벨트(2017. 4. 10), “Gehören Kinderrechte wirklich ins Grundgesetz?”, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163581225/Gehoeren-Kinderrechte-wirklich-ins-Grundgesetz.html>(2017. 10. 8. 인출).

27) 독일유니세프 홈페이지, <https://www.kinderrechtskonvention.info/erklaerung-der-rechte-des-kindes-vom-20-november-1959-3347/>(2017. 10. 8. 인출).

에 대한 협약(아동권리협약)'이 출발하게 되었다. 이 조약은 독일 내에서도 아동 권리의 인식과 발전에 중요한 이정표로서, 아동권리에 관하여 처음으로 구속력을 갖는 문서가 되었다. 유엔아동협약은 각국의 정부대표와 법전문가들의 10년 여 간의 결과물로서, 아동협약의 기원에는 NGO단체, 법률가, 교육학자, 그리고 지역단위의 대표자들까지 많은 관련자의 참여가 있었다(Ulrike Jacobi, 2006: 7).

독일이 유엔아동권리협약에 비준한 것은 1992년의 일이다. 당시에는 몇 가지 쟁점이 되는 사항들에 관하여(예를 들어, 피난민 아동의 법적 지위 및 처우의 문제 등) 유보적인 입장을 취하였다.²⁸⁾ 하지만 한편으로는 독일 내에서도 이 협약의 가입에 따라 법적으로는 유엔아동권리협약에서 말하는 '아동의 권리'에 부합하는 새로운 법률을 공포하고, 협약의 내용이 독일의 현행 법률에 적합하도록 개정해야 하는 계기가 마련됨과 동시에 의무 또한 부담하게 되었다. 또한 다른 한편으로 아동권리에 대한 공감대가 독일사회 내에서 안정적으로 변화하고 정착되도록 보장하기 위해, 관련 연구소를 설립하고 국가예산으로 재원을 마련하는 등의 다양한 수단 또한 마련되었다. 이러한 일련의 절차와 노력을 통해 독일에서 아동과 청소년의 권리는 국가적 차원에서 여러 법률들을 통해 확고한 법적 지위를 차지하게 되었다(Ulrike Jacobi, 2006, 10).

유엔아동권리협약은 독일에서 아동권리의 강화를 위해 필요로 하는 여러 가지 변화에 대한 기초와 근거가 마련되기 위한 계기가 되었다. 예를 들어, 「독일기본법」 제6조 제5항에서는 미혼인 부모의 자녀들이 일반가정의 아동과 동등한 지위를 누릴 수 있도록 규정하고 있다. 부모와 아동의 관계와 관련하여 1998년에 새로운 의미의 친자관계법(Kindschaftsrecht-독일민법 제4편)이 법적 효력을 발휘하게 되었다. 이후 현재는 미혼인 부모들 또한 '공동의 부양청구권 (Anspruch auf ein gemeinsames Sorgerecht)'을 갖게 되었고, 법률의 통과 이후로 양측의 부모와 관계를 갖는 아동의 입장에서 아동의 권리가 우선시 되었고, 각각의 부모일방은 자녀와의 관계에 필요한 권한과 의무를 부담하게 되었다. 이러한 일련의 과정을 통해 독일에서는 아동과 청소년의 보호와 후원에 관한 권리를 보장하기 위해 가장 중요한 법률인 1990년 6월 26일 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz; KJHG)」이 제정되었다. 이 법을 통해 아동과 청소년은 교육에 관한 권리를 갖고, 청소년청(Jugendamt)을

28) 독일연방의회 홈페이지, "Ausländerrecht und UN-Kinderrechtskonvention", <https://www.bundestag.de/blob/423594/9f1476b6550ead8ed72ca9490a89ed40/wd-3-134-08-pdf-data.pdf>(2017. 10. 8. 인출).

통해 필요한 지원과 조력을 받을 수 있게 되었다. 「아동·청소년지원법」에 따라 예를 들어 아동과 청소년의 교육에 필요한 대외적 지원, 지원계획의 작성 혹은 청소년의 후원 등과 같이 아동에게 직접적으로 관련된 문제들이나, 사안들에 대하여 아동과 청소년이 직접 자신의 목소리를 낼 수 있는 권리가 보장되게 되었다(Ulrike Jacobi, 2006, 10).

3) 독일에서 아동권리의 정책방향

가) 아동·청소년의 적극적 참여의 유도

아동과 청소년의 참여권은 법적으로 확정되고 변화되어져 왔다. 예를 들어 슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)주의 헌법 제10조²⁹⁾에서는 아동과 청소년은 그들의 관심사와 관련된 모든 계획들에 대하여 알 수 있도록 보장하고 있다(Ulrike Jacobi, 2006, 10). 그리고 독일의 몇 개의 주에서는 소위 ‘아동포럼’ 혹은 ‘아동·청소년의회’ 제도를 운영하고 있으며, 이를 통해 아동과 청소년들은 그들의 청원에 관한 행정과 정책에 관하여 지방자치단체(예를 들어, 지방자치구의회(Bezirksverordnetenversammlung; BVV³⁰⁾)의 대표로 참여할 수도 있다.³¹⁾

학교에서도 아동과 청소년의 참여권은 학생대표의 형식으로 「학교법」을 통해

29) 슐레스비히-홀슈타인 주 헌법 제10조

- (1) 아동과 청소년은 공행정의 다른 행정 기관 뿐만 아니라 지방자치, 지방자치단체와 주의 특별한 보호 하에 있다.
- (2) 적절한 생활 조건을 형성하고 유지하는 경우에는 아동의 특별한 보호와 능력 및 필요사항에 관하여 고려하여야 한다.
- (3) 아동과 청소년은 권리를 갖고 있다. 그들은 비폭력적 교육과 학습, 사회적 안전 그리고 자기 책임 그리고 공동체에 적합한 인격체로 발전을 도모할 권리가 있다.

Der Artikel 10 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung im Wortlaut:

- (1) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.
- (2) Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.
- (3) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten. Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.

30) Bezirksverordnetenversammlung - 우리의 ‘도’에 해당하는 자치구 의회임.

31) 베를린 주 홈페이지 참조, <https://www.berlin.de/sen/jugend/jugend/jugendarbeit/beteilung/>, <https://www.berlin.de/ba-reinickendorf/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo020.asp?VOLFDNR=4772> (2017. 10. 8 인출).

보장된다. 예를 들어 「베를린 학교법(Berliner Schulgesetz)」 제4조³²⁾가 그러하다.

나) 비폭력적 교육에 관한 권리

지난 2000년에 통과된 「교육현장에서 폭력에 관한 법률(독일민법 제1631조 제2항)」에 따르면, 아동은 비폭력적인 교육을 받을 권리가 있다. 이 조항에 따르면, 아동의 교육현장에서 “신체적 처벌, 정신적 침해와 다른 품위를 손상시키는 수단은 허용되지 않는다”고 규정되어 있다.³³⁾

나. 주요 관계법을 및 내용

1) 관계 법률

가) 독일기본법(Grundgesetz)

「독일기본법(GG)」은 독일연방 전체를 아우르는 헌법이고 독일의 법적, 정치적 기본질서를 담고 있는 최상위의 법이다. 「독일기본법」에는 인간이 누리는 기본권에 대하여 제1조부터 제19조까지 제시하고 있다. 이 법은 직접적 효력이 있는 법으로서 모든 공권력에 기본권에 대한 의무를 지우고 있다(독일기본법 제1조³⁴⁾).

아동권리와 관련하여 규정하고 있는 것은 「독일기본법」 제6조이다. 하지만 「독일기본법」 제6조는 아동에 관하여 표현되어 있을 뿐, 아동을 위한 내용은 포함되어 있지 않다. 기본법 제6조의 내용을 살펴보면, 제1항에서는 ‘혼인과 가족은 국가의 특별한 보호를 받는다’고 규정하고 있고, 제2항에서는 ‘자녀의 양육과 교육은 부모의 자연적 권리인 동시에 그들에게 최우선적으로 주어진 의무이다’ 그들의 실행에 대하여 국가공동체는 감시한다’고 규정되어 있다. 제3항에서는 ‘교육권자가 의무를 해태하거나 그 자녀가 기타의 이유로 방치될 위험이

32) 베를린 학교법 제4조 : 학생은 그들의 나이와 발달에 따라 수업과 교육과정에서 높은 수준의 참여가 가능하고, 동시에 아동과 청소년은 개별적이고 독립적으로 그들의 교육경로를 형성하고 자립에 이를 수 있다(요약).

33) 아동보호전문센터 홈페이지, <http://www.kinderschutz-in-nrw.de/fuer-erwachsene/gesetzliche-grundlagen/das-recht-auf-gewaltfreie-erziehung.html>(2017. 10. 8. 인출).

34) 독일기본법 제1조 ① 인간의 존엄성은 침해되지 아니한다. 모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무를 진다. ② 그러므로 독일 국민은 이 불가침·불가양의 인권을 세계의 모든 인류공동체, 평화 및 정의의 기초로 인정한다. ③ 다음에 열거하는 기본권은 직접 적용되는 법으로서 입법권·행정권·사법권을 구속한다.

있을 때에는 오직 법률에 근거하여 교육권자의 의사에 반하여 가족으로부터 자녀를 격리할 수 있다'고 하고 있으며, 제4항에서는 '어머니는 누구든지 공동체의 보호와 구조를 받을 권리를 가진다'고 규정하고 있으며, 제5항에서는 '혼인 외의 자녀에게는 입법을 통하여 그 신체적 및 정신적 성장과 사회에서의 지위에 대하여 혼인 중의 자녀와 동등한 조건이 마련되어야 한다'고 규정하고 있다.³⁵⁾

앞서 언급한 바와 같이, 기본법 제6조가 아동과 청소년의 권리를 보장하고, 필요한 정책을 마련하는데 가장 근본이 되는 법률로서 자리 잡고 있는 것은 사실이다. 하지만 「독일기본법」에서는 아직 '아동권리'가 기본권으로서 자리 잡고 있지는 못하다는 비판이 제기됨에 따라, 현재 이에 대한 개헌논의가 활발하게 이루어지고 있다. 연방헌법재판소는 이러한 상황에 대하여 "보호와 교육은 아동복지의 방향으로 구성되어야 함을 실시한 바 있다(BVerfGE 60, 79 <88>).

나) 독일민법(Bürgerliches Gesetzbuch; BGB)

「독일민법(BGB)」은 중요한 사인간의 법적 관계를 규율하고 있다. 1900년 1월 1일에 발의된 최초의 제정문 그대로 입법되어, 지난 백년여의 시간이 흐르는 동안 법의 내용에 관하여는 많은 변화가 있었으나, 그 기본적 원리는 오늘날까지도 여전히 유효하다. 아동과 관련하여 규정하고 있는 것은 우리의 민법과 마찬가지로 「독일민법」의 제4편인 「가족법(Familienrecht)」이다. 여기에서는 친족관계, 양육청구권, 면접교섭권, 보호권과 같은 부모의 보호의무 등에 관한 사항이 규정되어 있다. 독일민법에서는 아동의 연령을 별도로 규정하고 있지는 않으나, 제2조에서는 성년의 기준으로 18세의 종료(Vollendung des 18. Lebensjahres), 즉 19세 이상으로 규정하고 있다.³⁶⁾

하지만 아동의 보호 등에 관한 여러 가지 사항이 민법에 규정되어 있는 것은 사실이고, 또한 이러한 법을 바탕으로 오늘날 많은 아동의 권리가 보장되고 있는 것은 분명하지만, 유엔아동권리협약에서 이야기는 하는 아동의 권리를 보장하기 위한 명확한 규정은 발견되지 않고 있다.³⁷⁾

35) 독일연방의회 홈페이지 참조, <https://www.bundestag.de/grundgesetz>(2017. 10. 8 인출).

36) 독일연방법무부 홈페이지 참조, <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>(2017. 10. 8 인출).

37) 독일 아동지원연합회 홈페이지 참조, <http://www.kinderpolitik.de/kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/19-kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/15-die-kinderrechte-in-den-gesetzlichen-regelungen-deutschlands>(2017. 10. 8 인출).

다) 아동·청소년지원법(사회법전 제8권, Sozialgesetzbuch(SGB VIII)
Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe)

(1) 개관

독일에서 아동과 청소년의 보호를 위해 가장 중요한 법률은 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법(KJHG-SGB VIII)」이다. 사회법전 제8권을 통해 아동·청소년지원은 1990년에 국가의 통제와 개입권한의 관점에서 벗어나 청소년청이 지원하고 논의하는 방향으로 전환됨으로서 새로운 전기가 마련되었다. 여기에서는 연방차원에서 아동과 청소년 그리고 이제 갓 성년이 된 사람들을 위한 지원에 필요한 사항에 관하여 규정하고 있다. 그리고 공공의 청소년지원기관은 아동·청소년 지원에 대한 책임을 부담하고 있으며, 지원업무의 실행을 위해 주정부의 청소년 지원담당 공무원이 배치된다(Tanja Meinert, 2016: 2).

지원 프로그램과 설비, 업무 등은 주로 독립적인 청소년 복지단체를 통해 제공되고, 지원, 등록 등에 관한 기타 업무는 청소년 복지를 담당하는 행정청에 의해 집행된다. 아동·청소년지원의 규정은 경합적 입법의 영역에 속한다. 이에 연방은 「아동·청소년지원법」을 통해 규제권한을 사용한다. 이에 대한 형식은 주의 집행법에서 세부적인 사항은 규정되고, 개별 주정부들 사이에는 관련 규정이 상이하게 규정되어질 수 있다. 「아동·청소년지원법」의 시행은 지방자치단체에서 주의 법률이 허용하는 범위 내에서 도,시,군,구와 함께 허용된다. 적절한 입법개정을 통해 미혼의 아동의 권리와 입양아의 권리 등이 강화되어졌다.³⁸⁾

(2) 대상연령(법 제7조)

사회법전 제8권의 아동·청소년지원법 제7조에는 ‘정의규정’을 두고 있다. 이 법에 따른 아동의 구분은 다음과 같다.

- ① 아동(Kind)은 아직 14세에 이르지 않은 사람을 말한다(법 제7조 제1항 제1호).
- ② 청소년(Jugendlicher)은 14세에서 아직 18세에 이르지 않은 사람을 말한다(법 제7조 제1항 제2호).
- ③ 성년(junger Volljähriger)은 18세에서 27세에 이르지 않은 사람을 말한다(법 제7조 제1항 제3호).
- ④ 청년(junger Mensch)은 아직 27세에 이르지 못한 사람을 말한다(법 제7조

38) 독일 아동지원연합회 홈페이지 참조, <http://www.kinderpolitik.de/kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/19-kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/15-die-kinderrechte-in-den-gesetzlichen-regelungen-deutschlands>(2017. 10. 8 인출).

제1항 제4호).

하지만 이 법에서 부모에게 보호와 교육 등에 관한 의무가 부담되는, 일반적인 의미의 아동은 18세에 이르지 못한 연령을 말하고(법 제7조 제2항), 이 법에서 아동으로 지칭되는 것은 19세 미만의 연령을 의미한다(법 제7조 제4항). 그리고 이 법 외에 「청소년보호법(Jungenschutzgesetz; JuSchG)」 제1조에서도 아동의 연령에 관한 규정을 두고 있는데, 「청소년보호법」 또한 14세 미만을 아동으로 규정하고 있으며(청소년보호법 제1조 제1호), 14세 이상 18세 미만을 청소년으로 규정하고 있다(청소년보호법 제1조 제2호).³⁹⁾

(3) 주요 법률조항

(가) 제8조(아동·청소년의 참여)

제8조는 아동과 청소년의 참여에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 아동과 청소년은 청소년의 복지와 관련된 모든 결정에 참여해야 한다. 그리고 그들은 적절한 방식으로 자신의 권리를 표시해야 함을 규정하고 있다. 그 외에도 아동과 청소년은 교육 및 개발과 관련된 문제들에 대하여 청소년청(Jugendamt)을 통해 지원받을 권리를 갖는다. 아동과 청소년은 긴급 상황이나 갈등 상황에 대비하여 돌볼 권리가 있는 사람에게 이와 관련된 것을 알리지 않고, 상담을 받을 권리가 있다.⁴⁰⁾

(나) 제8a)조(아동복지 침해에 관한 보호위임)

필요한 경우에는 친권자가 위험에 대한 평가에 참여할 수 있는 위치에 있지 않더라도, 청소년청은 아동·청소년의 복지에 관하여 위해를 야기할 중대 사안을 인지한 경우에는 가정법원과 협력하여야 한다. 청소년청은 법원의 결정을 기다릴 수 없는 긴급한 위험 상황에서 아동과 청소년을 보호할 의무가 있으며, 아동 혹은 청소년의 복지에 위험요소가 발생하고 지역의 담당자가 이를 인지한 경우에는, 복수의 지역 사무실의 전문가와 친권자 그리고 아동, 청소년 사이의 협의 과정에 관하여 관할 공공 당국에 전달되어야 한다.⁴¹⁾

39) 독일연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

40) 독일연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

41) 독일연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

(다) 제8b)(아동과 청소년의 보호를 위한 상담과 수행)

아동과 청소년이 머물거나 숙박시설을 제공하는 기관은 시설의 구조적인 결정과 개인적인 사안에 대하여 이의제기절차에 아동과 청소년의 참여의 절차를 위한 전문적인 행동지침의 이용과 이를 개발하고 적용하는 부분에 관하여 조언을 청구할 권한이 있다.⁴²⁾

(라) 제17조(별거 및 이혼에 대한 상담)

아동 혹은 청소년을 부양할 의무가 있거나, 실제로 부양하고 있는 부부일방은 청소년지원사무의 범위 내에서 부부의 문제에 대한 상담을 신청할 권리가 있고, 별거나 이혼의 경우에 부모는 아동 혹은 청소년의 적절한 참여 하에서 부모의 양육책임에 대한 계획에 관하여 지원해야 한다.⁴³⁾

(4) 피난민 아동 등에 대한 지원

이 법을 통해 외국 출생이나 국적의 아동 역시 독일에서 아동·청소년지원 서비스를 받을 수 있다. 이는 「헤이그 아동보호협약(Haager Kinderschutzübereinkommen; KSÜ)」을 통해서 보장된다. 이에 따라 주주관청은 미성년자인 망명자, 피난민들에게 현행법상 독일인에게 적용되는 것과 동일한 조건하에서 체류 지위와 상관없이 서비스를 제공한다. 기본적으로 모든 청소년지원서비스는 아동보육청구권과 같은 교육을 위한 지원과 아동보호협약에서의 보호수단에 해당한다. 동반자가 없는 미성년자인 망명자·피난민을 위해 사회법전 제8권(제42조, 제42a조)은 그 외에 임시적인 응급구호를 위한 특별한 절차를 마련하고 있다. 아동보호를 위한 규범이 얼마나 중요한 것인지는 외국에서 체결된 미성년자의 결혼의 승인문제 등에서 나타난다. 이 문제에 관하여 연방법무부는 2016년 9월 연방과 지방정부로부터 구성된 연구그룹을 조직하였다(Tanja Meinert, 2016: 2).

라) 연방아동청소년보호법(Bundeskinderschutzgesetz; BKiSchG)

(1) 개관

연방아동청소년보호법은 조문법(Artikelgesetz)⁴⁴⁾으로, 아동과 청소년의 복지

42) 독일연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

43) 독일연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

44) 조문법은 개별 조문 내에 개별법의 조항이나 법조문별 개정조항이 제시되어 있는 형태의 독일에서의 입법형태이다.

를 보호하고 아동과 청소년의 신체적, 정신적 그리고 정서의 발전을 후원하기 위한 목적에서 제정되었다. 이 법의 정식 명칭은 「아동과 청소년의 적극적 보호의 강화에 관한 법(Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen)」이다. 연방아동보호법의 내용은 다음과 같다. 제1조 ‘아동보호에서 협동과 정보를 위한 법’, 제2조 ‘사회법전 제8권의 변경’, 제3조 ‘다른 법률의 변경’, 제4조 ‘전개’, 제5조 ‘사회법전 제8권의 제정’, 제6조 ‘법의 효력발생’으로 구성되어 있다.⁴⁵⁾

(2) 법의 주요내용

이 법의 핵심은 제1조에 의해 새롭게 발의된 ‘아동보호에 관한 협력과 정보에 관한 법(Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz; KKG)’이다.

이 법의 구성은 제1조 ‘아동보호와 국가의 공동책임’, 제2조 ‘아동발달의 문제에 대한 지원제공에 대한 부모의 정보’, 제3조는 ‘아동보호에 대하여 구속력이 있는 네트워크체계를 위한 기본조건’, 제4조는 ‘아동복지의 위해에 대한 비밀제 공자(의사, 교사 등)를 통해 정보의 상담과 송달’에 관하여 규정하고 있다.

이 법의 제2조에서는 사회법전 제8권(아동과 청소년지원)을 변경하고 사회법전 제8b 및 제79a조 두 가지 새로운 규정을 추가하였다. 이 법 제3조는 사회법전 제9권(장애인의 재활과 참여) 및 임신분쟁법(Schwangerschaftskonfliktgesetz)으로 변경하였다. 제4조는 처음의 입법에서는 포함되지 않고, 입법절차상에서만 연방아동보호법에 포함되어져 있었다. 이 조항에 따라 연방정부는 주정부의 참여로 연방아동보호법의 효과를 조사하고 2015년 12월 31일까지 이 조사의 결과를 독일연방의회에 보고할 의무를 부담하게 되었다(평가의무).⁴⁶⁾

이 법의 제5조는 연방가족·고령자·여성 및 청소년부에 사회법전 제8권의 본문을 연방법공보에 신규 법제정을 공시할 권한을 부여하였다. 마지막으로 제6조는 법의 발효에 관하여 규정하고 있다.

45) 독일 연방가족부 홈페이지 참조, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz/86268?view=DEFAULT>(2017. 10. 8 인출).

46) 독일 연방가족부 홈페이지 참조, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz/86268?view=DEFAULT>(2017. 10. 8 인출).

(3) 제정배경 및 입법절차

아동의 보호를 위한 규정의 개정은 기술적으로나 정책적으로 필요한 것으로 간주되었으며, 특히 2005년 「아동 및 청소년지원의 발전을 위한 법(KICK)」의 맥락에서 사회법전 제8권에 삽입된 사회법전 제8권 제8a조는 효과적인 아동보호에 충분하지 않은 것으로 생각되었다. 연방정부는 2011년 3월 16일 법안의 초안을 채택하였고, 2011년 5월 27일 연방의회는 주요 개선안을 제시하였다. 이후 2011년 6월 22일 연방정부는 이 법안을 독일연방의회에 제출하였다. 독일연방의회에서는 2011년 10월 27일에 원내교섭단체의 조율사항에 대하여 동의하였다. 독일연방의회의 수정안 제안은 부분적으로만 시행되었으나, 2011년 11월 25일 연방의회는 독일연방의회가 채택한 법안을 승인하지 않기로 결정하였다. 연방정부는 중재위원회를 소집하였으며, 중재위원회는 2011년 12월 16일에 연방의회에서 승인한 타협안을 준비함으로써 법안이 제정되는 과정에 이르게 되었다.⁴⁷⁾

마) 주정부헌법

독일은 연방제 국가로서, 연방구조로 인해 개별 주정부는 고유의 국가 권력과 의회, 정부 및 헌법재판소를 대표한다. 각 주 헌법은 공화주의, 민주주의 및 사회적, 법적 국가의 원칙을 준수해야 한다. 그러나 개별 국가의 헌법과 체계라고 하더라도 독일연방의 기본법의 범위를 벗어날 수는 없다. 따라서 많은 주 헌법에서 연방 차원에서는 알려지지 않은 직접 민주주의 요소가 발견되기도 한다. 그래서 동독 국가의 주 헌법에서는 종종 사회적 기본권(soziale Grundrechte)이 포함되어 있기도 하다. 현재 독일 16개의 주정부의 헌법 중에서 14개 조항에서 아동의 권리가 확정되어 있다.⁴⁸⁾

그리고 「독일기본법」에서는 교육에 관한 입법권한은 개별 주에 부여하고 있다. 그리고 복지와 관련된 사항에 대한 입법권은 연방정부와 주정부가 경합적 입법(독일기본법 제70조⁴⁹⁾)관계에 있다.⁵⁰⁾ 이런 이유로 독일의 연방법으로서는

47) 독일 연방가족부 홈페이지 참조, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz/86268?view=DEFAULT>, <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/90038/bericht-evaluation-bundeskinderschutzgesetz-data.pdf>(2017. 10. 8 인출).

48) HAZ(2009, 6. 17), "Kinderrechte in Landesverfassung aufgenommen" ,<http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Kinderrechte-in-Landesverfassung-aufgenommen>(2017. 10. 8. 인출), 독일 아동지원연합회 홈페이지 참조, <http://www.kinderpolitik.de/kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/19-kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/15-die-kinderrechte-in-den-gesetzlichen-regelungen-deutschlands>(2017. 10. 8 인출).

교육에 관한 입법사항은 별도로 규정되어 있지 않으며, 교육복지와 관련하여 규정된 것이 사회법전 제8권의 아동·청소년지원법이다. 나머지의 아동과 청소년의 지원에 필요한 사항들은 주헌법을 통해 개별적으로 규정하도록 하고 있다.

2) 독일에서 아동권리에 관한 헌법 개정 논의

가) 논의의 대상

1992년 4월 5일에 독일에서는 유엔아동권리협약이 발효되었고, 이후로 벌써 20여년의 시간이 흘렀다. 하지만 아동의 권리가 「독일기본법」 상에 포함될 수 있는 지에 관하여는 여전히 논의가 진행 중이다. 아동의 복지는 오늘날까지 정책, 행정 그리고 법원의 판결 등의 결정에 있어서 충분히 고려되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 바탕에서 최근 독일에서는 아동권리가 「독일기본법」에 하나의 기본권으로서 삽입될 수 있도록 하기 위한 주장이 활발히 제기되고 있다. 특히 이러한 주장은 독일유니세프와 독일아동연합회 등이 주도적으로 추진하고 있으며, 사회와 정치계에서도 개정 논의에 있어, 51) 많은 관심을 받고 있는 대상이기도 하다(독일유니세프, 2014: 1면). 독일 또한 기본법상에 아동의 권리가 명확하게 규정되어 있지 않고 있다. 하지만 아동은 적극적으로 자신의 권리에 대한 법적 지위를 누리지 못하는 규범의 '통제대상'으로 간주되고, 아동 스스로가 기본권자로서 부모와 사회, 국가 등을 통한 보호와 돌봄의 객체임은 명확하다. 다시 말해 부모는 아동에 대한 주체로서 "아동의 양육과 교육은 부모의 자연적 권리이고 무엇보다도 부모에게 최우선의 의무이기도 하다." 이미 출생 이전부터 아동은 생명(독일기본법 제2조 제2항 제1문)과 인권(독일기본법 제1조 제1항)에 대한 보호를 받고 있지만, 아동기는 출생과 동시에 자신의 권리에 대한 자각을 갖지 못하는 시기이기도 하다. 아동은 다른 모든 기본권자와 달리 자신의 권리를 스스로 주장할 수 없다. 더욱이 그들은 독일의 국방위원들이나 유

49) 독일기본법(GG) 제70조

① 기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한 주가 입법권을 가진다.

② 연방과 주 사이의 권한의 범위는 배타적 및 결합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 이루어진다.

50) 독일 연방법무부 홈페이지 참조, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>(2017. 10. 8. 인출).

51) 에포흐타임스 뉴스기사(2017. 07. 15), <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/kinderr echte-im-grundgesetz-koennten-fluechtlingspolitik-beeinflussen-aussetzung-des-familiennachzugs-waere-dann-unmoeglich-a2167241.html>(2017. 10. 8. 인출).

사하나 이익의 대표자도 아니고 환경소송에서와 같이 단체소송권도 기대할 수 없다. 하지만 아동이 기본권에 대한 인식을 형성하지 못하였다고 하여, 아동이 법적으로 누릴 수 있는 기본권 자체가 소멸되는 것은 아니며, 아동은 아동 고유의 기본권자로서 가치를 지닌다. 나아가 「독일기본법」 제6조 제2항 제2문은 아동에게 국가의 감독기관으로부터 아동복지에 위협요소가 있는 경우에는 국가적 보호에 대한 청구권이 있음을 규정하고 있다. 더욱이 아동과 청소년의 이익은 더 나아가 미래사회의 관점에서 절대로 등한시되어서는 안된다. 아동의 강력한 주체적 지위는 현대사회의 변화된 사회양상에 기반 한다. 이러한 시대적 변화의 흐름에 따라, 「독일기본법」이 지난 수십 년 동안 현실적인 상황을 반영하여 변화된 것처럼 아동의 권리에 관한 현실적인 상황을 반영한 「독일기본법」에서도 구체화되어야 한다.⁵²⁾

나) 개정방향

아동의 권리를 위하여 헌법 개정의 논의는 종래 아동의 권리에 관한 조항으로 해석되는 「독일기본법」 제6조 외에 별도로 제6a조를 신설함으로써, 아동의 권리를 기본법상의 기본권으로 인정받기 위한 노력의 방향으로 진행되고 있다. 제안된 헌법조항은 아래와 같다.

신설안) 제6a조

- (1) 모든 아동은 자신의 인격의 가능한 최선의 개발을 위해 가능한 최선의 방법으로 자신의 신체와 정신적 활동의 촉진을 위한 권리를 갖는다.
- (2) 국가공동체는 아동의 권리를 존중하고 보호하며, 지원한다. 국가공동체는 국가의 교육임무에 대하여 부모를 지원한다.
- (3) 모든 아동은 마주하게 되는 기회의 참여에 관한 권리를 갖는다. 아동의 의견은 자신의 나이와 자신의 발전을 감안하여 적합한 방법으로 반영된다.
- (4) 아동복지는 아동의 권리와 관심에 기인하여, 국가의 모든 활동에 있어 우선순위를 둔다.

52) 독일유니세프 홈페이지 참조, <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/blog/2017/kinderrechte-ins-grundgesetz/138328>(2017. 10. 8. 인출).

다) 개정의 근거

(1) 유엔아동권리협약의 원칙에 부합

독일아동권리연합회는 새로운 「독일기본법」 제6a조를 통해 아동이 기본권자로서 인정받고 특별한 권리를 갖고 있음을 분명히 하는 것을 목적으로 하고 있다. 제안된 형식의 근거는 유엔아동권리협약의 기본원칙인 보호, 지원, 분배, 협력, 차별금지, 아동복지의 우선 등의 기본이념에 기초하고 있다.

(2) 정부기관에서의 논의 및 요구

독일연방의회와 연방참사원은 1989년에 처음으로 제안된 유엔아동권리협약을 1992년에 비준하였다. 이에 독일은 유엔아동권리협약의 인준에 따라 아동의 권리를 보장하기 위한 방법으로, 이 협약에서 승인된 권리의 실현에 필요한 적합한 입법, 행정 그리고 그 외에 필요한 모든 조치를 취하게 되었다(유엔아동권리협약 제4조). 여기에서 아동의 권리는 「독일기본법」에 포함되었고, 「독일기본법」은 독일의 다른 모든 법규범의 상위법적 지위에 있다. 유엔아동권리협약을 통해 보장되는 아동권리는 현재까지 단독으로는 독일 내에서 헌법적 지위에 있지 못하다. 이런 이유로 유엔아동권리위원회는 이미 두 차례의 이행여부 및 감독을 실시하였고, 유엔아동권리협약 제44조에 의거하여 실시한 제2차 국가보고서에서는 유엔아동권리협약에 맞추어 아동의 권리가 기본법에 삽입되도록 연방 정부에 촉구한 바 있다.⁵³⁾

또한 독일 연방참사원은 연방정부의 2011년 9월 25일의 386/11결정에 따라 아동의 기본권에 관하여 명시적으로 규정된 기본법 개정을 위한 개정안을 제출할 것을 요청한 바 있다.⁵⁴⁾ 그리고 독일연방헌법재판소의 결정(BVerfGE 24, 119(114))에 근거하여 오늘날 아동은 기본법 제1조 제1항과 제2항 제1항에 의거하여 자신의 인격의 형성에 관하여 자신의 인권, 자신의 권리와 함께 아동으로서의 본질이 인정된다.⁵⁵⁾ 그러나 「독일기본법」 자체에서는 오늘날까지 유엔아동권리협약에 명시된 아동복지 우선주의뿐만 아니라 아동이 우리 사회의 동등한 가치를 갖는 구성원이라는 국제협약의 기본 이념, 자신의 존엄에 대한 독립적 인격체로서 자신의 개성의 존중에 관한 권리도 명시되어 있지 못하고 있다.

53) 독일유니세프 홈페이지, <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2014/aktionsbuendnis-kinderrechte-kinderrechte-gehoren-ins-grundgesetz-/67936>(2017. 10. 8. 인출).

54) 독일연방참사원 홈페이지, 의안문 3면, [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0301-0400/386-11\(neu\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0301-0400/386-11(neu).pdf?__blob=publicationFile&v=1)(2017. 10. 8. 인출).

55) 연방헌법재판소 결정문, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024119.html>(2017. 10. 8. 인출).

독일연방헌법재판소의 결정을 통해서 뿐만 아니라, 더 나아가 기본법의 명확한 문헌상 내용을 통하여 아동이 부모의 법집행의 객체가 아니라, 법적 주체이고 기본권자로서 부모는 아동의 복지에 대한 행동을 이행할 의무가 있음을 명확하게 해야 한다.

(3) 기존 기본법 해석상의 한계

일반적인 인격권(독일기본법 제2조)을 넘어서 아동은 특별한 보호와 지원(신설안 제1항과 제2항 참조)을 필요로 한다. 성장을 위하여 우리의 복잡하고 현대화된 사회에서 아동의 보호와 후원을 부모뿐만 아니라 국가와 공동체 또한 책임을 공유한다. 이 특별한 상황을 명확히 하기 위해 체계적으로 새로운 독일기본법 제2a조의 마련은 필수불가결한 것이다.

신규 신설안은 명백하게 독일기본법 제6조에 따른 부모의 권리를 침해하지 않도록 하고 있다. 부모의 권리는 또한 유엔아동권리협약의 본질적인 요소(유엔아동권리협약 제5조)이다. 독일아동권리연합회로부터 작성된 제안은 법적 지위의 개선을 위해 아동뿐만 아니라 부모도 아동의 교육책임에 관하여 지원하는(신설안 제2항) 국가 공동체의 신청에 관한 내용을 포함하고 있다. 만약 그 외에 부모의 보살핌에 관한 개입에 문제가 발생하는 경우에는 지원되어서는 안 된다(독일민법 제1666a조). 오히려 아동의 교육활동에 관한 모든 지원은 국가공동체의 일반적인 책무여야 한다. 부모의 교육활동의 지원을 통해 아동의 신체적 정신적 능력에 관한 아동의 권리는 가능한 한 자신의 인격형성, 보호권리 그리고 적절한 참여권리를 위해 부모와 부모의 권리에 관한 아동의 권리와 연결되어 질 수 있다.⁵⁶⁾

(4) 아동의 적극적 권리보호의 필요성

아동은 자신에게 영향을 미치는 문제에 개입할 권리가 있다. 아동의 의견은 자신의 연령과 자신의 발전에 상응하는 적절한 방법으로 고려되어야 한다(신설안 제3항 참조). 아동의 참여는 부모의 의무(독일민법 제1626조 제2항)일 뿐만 아니라, 국가공동체의 의무이다. 국가는 아동과 관련된 사항에 관하여 의견을 듣고, 그것을 적절하게 고려해야 한다(유엔아동권리협약 제12조). 이는 국가가 돌보는 아동(사회법전 제8권 제8조 제1항과 사회법전 제8권 제8a조 제1항 제2문) 뿐만 아니라 모든 국가기관의 일반적인 집행작용의 대상으로서 모든 아동에

56) 독일아동복지기관 홈페이지, [https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/\(2017. 10. 8. 인출\).](https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/(2017. 10. 8. 인출).)

제도 유효하다. 이는 항상 아동의 이익과 관련된 정책적, 행정기술적 절차는 대부분의 경우에서 아동의 관심사를 고려하지 않는다는 점이 규명되어야 한다.⁵⁷⁾

(5) 아동 우선주의

유엔아동권리협약 제3조와 제4조에서 국제적으로 협약된 바와 같이, 아동복지의 우선적 가치는 아동의 권리와 이익에 기인한 모든 국가적 작용에 있어서 독일 국내법에서 결정되어진다(신설안 제4항 참조). 아동복지의 우선적 고려는 아동복지가 아동이 마주하게 되는 모든 결정에 포함될 뿐만 아니라 더 정확히 말해 특별히 강조된 의미를 갖는다. 이는 개별적인 경우에 높은 순위의 충돌하는 관심사를 통하여 극복될 수 있기는 하지만, 이러한 결과는 항상 특별히 그리고 신중한 논거를 필요로 한다.⁵⁸⁾

라) 기대효과

(1) 아동복지의 우위

기본법에서 기본권으로서 아동권리의 수용은 무엇보다 지금까지의 국가와 부모의 책임보다 훨씬 강력하게 명확해질 것이고, 아동에 대한 국가와 부모의 권리와 의무의 인식에 관하여 아동복지가 보다 우선시되는 좋은 방향을 찾도록 한다. 이는 행정청의 주택계획, 도로건설 혹은 학습과정의 수립과 같은 결정과 마찬가지로 특정한 학교 혹은 양육형태에 관한 부모의 결정에 가치가 있다. 행정청이 아동복지에 관한 평가수행을 하는 경우에는, 행정청은 아동복지를 우선적으로 고려하지만 아동복지를 우선적으로 고려하고 추상적 우선순위를 부여하는 경우 이러한 결정은 잘못된 것이다.⁵⁹⁾

(2) 국가에 대한 충실한 의무의 서약

전체적으로 국가는 아동에게 적합한 생활여건을 위한 자신의 책임의 인지를 위하여 그리고 모든 아동과 청소년이 동등한 발전기회에 관련되어진 경우에는 더욱 강하게 충실한 의무를 서약시키게 된다. 아동빈곤율이 현저하게 높고, 차이는 교육의 기회, 부와 빈곤에서 사회의 괴리와 빈번한 방치의 경우 이는

57) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).

58) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).

59) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).

중요한 신호가 될 것이다.⁶⁰⁾

(3) 헌법소원제기의 가능성

아동권리가 「독일기본법」에 수용된다면, 이러한 권리의 침해의 경우에 헌법소원을 제기할 수 있다. 또한 법원의 판결의 경우에 하급심에서 법원은 헌법에서 귀속된 아동의 기본권을 향해야 한다. 재산에 대한 권리와 건축계획절차 예를 들어, 아동양육시설 혹은 놀이시설의 건설과 같이 아동의 기본권의 형량에 있어서 올바른 방향을 찾아야 한다. 아동의 권리는 집행 가능하고 독일에서 아동의 법적 지위는 크게 향상된다.⁶¹⁾

(4) 아동보호의 개선

과거 중요한 개혁에도 불구하고 아동의 방치와 폭력을 통한 위해는 재차 발생하였고, 부모의 지나친 요구, 다른 사인의 범행 혹은 공공기관의 적자를 통해 발생가능하다. 「독일기본법」에서 폭력, 방치 그리고 착취에 대한 아동권리의 보호의 정착은 비폭력적인 교육에 관한 아동보호와 아동의 권리를 강화시킬 수 있다. 아동의 행복은 직접적인 폭력 혹은 방치의 극단적인 형태로 나타나기 전에 빈번하게 이미 오랫동안 위험상태에 있다. 여기에 「독일기본법」 개정의 결정권자들은 아동복지의 관점에서 관심사항에 대한 고려를 강화시킬 수 있다.⁶²⁾

(5) 아동과 청소년 협력의 안정화

유엔위원회는 권고에서 다시 한번 명확하게 유엔아동권리협약에 따른 의무에 관하여 협약의 4가지 일반원칙으로서의 아동의 의지의 고려는 변화되어야 함을 제시하였다. 아동의 협력은 인구학적 사회의 핵심적 가치이다. 이러한 원칙은 전체 독일에서 국가적 측면에서 뿐만 아니라 사회적 작용(행동)에서도 하나의 본보기가 되어야 한다. 지금까지 독일에서 아동과 청소년 협력에 관한 권리는 임시방편에 불과하고 일반적으로 유엔권리협약의 기준에 부합하지 못하였다. 그래서 아동과 청소년의 협력은 임의로 가능하지 않거나 거절되었고, 그것은 독일기본법에서 진입을 인정해야만 한다.⁶³⁾

60) 독일아동복지기관 홈페이지, [https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/\(2017. 10. 8. 인출\).](https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/(2017. 10. 8. 인출).)

61) 독일아동복지기관 홈페이지, [https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/\(2017. 10. 8. 인출\).](https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/(2017. 10. 8. 인출).)

62) 독일아동복지기관 홈페이지, [https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/\(2017. 10. 8. 인출\).](https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/(2017. 10. 8. 인출).)

63) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte>

(6) 부모의 권리와 의무의 명확화

「독일기본법」의 개정은 이외에도 제6조에서 명확화 된 권한이 아동에 대하여 무엇보다 교육과 보호에 관한 아동의 권리가 안정화되어 저야 함이 명확해져야 한다. 부모는 감소하는 필요와 아동의 증가하는 분별력에 대한 그들의 권리수행에 관하여 독립된 인격으로서 인식되고, 그들이 마주하는 모든 결정에 협력한다는 점을 고려해야만 한다.

자신의 권리에 관하여 독립적인 인격체로서 아동이 간주되고 사회에서 기여하는 것은, 아직 일반적이고 공적인 견해는 아니다. 하물며 부모의 집, 학교, 행정과 정책과 같은 공공기관에서의 일상적인 실무는 어떠하겠는가. 이미 독일기본법에 아동권리의 수용을 위한 토론은 아동권리에 관한 일반적인 공공성을 더욱 친밀하게 만드는 것이 얼마나 중요한지 보여주고 있다. 이는 독일기본법개정을 통하여 여전히 강화되어질 수 있다.⁶⁴⁾

(7) 국제적 의미의 단계

「독일기본법」에서 아동권리의 정착은 과급효과를 가질 수 있다. 세계의 모든 국가들이 -미국과 소말리아는 예외로 하고- 유엔아동권리협약을 인준하기는 하였다. 하지만 국제적으로 법적 전환은 부족하다. 예를 들어, 스페인, 오스트리아 혹은 남아프리카는 그들이 이제부터 아동의 권리를 명백히 가르쳐 주는 것으로 그들의 헌법을 변경하였고, 국제조약에 따라 아동은 향유한다는 평가가 있다. 또한 유럽연합의 기본법 헌장은 이 법의 24조를 그들에게 인정하고 있다.⁶⁵⁾

다. 소관부처 및 주요 행정전달체계

1) 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

가) 개관

독일에서 아동과 청소년에 관한 전반적인 사항은 연방가족·노인·여성·청소년

/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/(2017. 10. 8. 인출).

64) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).

65) 독일아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).

부(이하 연방가족부로 칭함)가 담당하고 있다. 독일 내에서 가족, 노인, 여성, 청소년 등의 여러 대상에 관한 정책과 지원을 담당하고 있으며, 연방아동보호법에 관한 정책집행의 주무부처는 연방가족부이다. 기본적으로 아동과 관련된 교육, 복지 등에 관하여는 독일의 개별 주에서 담당하고 있으나, 각 주와 지방자치단체 등에서의 다양한 논의를 종합하여 큰 틀에서 독일에서의 아동복지 등에 관한 논의를 담당하고 있다.⁶⁶⁾

나) 주요정책

(1) 조기 지원(Frühe Hilfen)

아동의 탄생은 모든 가정에 새로운 도전 과제를 제공한다. 가족에게 부담이 되고 지원이 원활하게 이루어지지 않는 경우에는 부모는 자녀의 교육 등의 다양한 문제들에 있어서 많은 문제들에 직면할 수 있다. 이러한 상황에서 가정은 사회적 한계비용 수준에서 그리고 일상적인 지원을 필요로 하게 된다. 이에 필요한 '조기지원과 가정의 사회·심리적 지원 협력체계'의 확대와 구축은 연방가족부의 하나의 중요한 정책이다.⁶⁷⁾

(2) 성폭력에 대한 아동의 보호

아동과 청소년에 대한 성폭력은 독일 사회에서도 빈번하게 발생하는 범죄유형이다. 이러한 상황에 처할 우려가 있는 아동과 청소년에게는 이러한 상황에 대비하기 위한 적절한 보호와 지원 및 도움을 청할 권리가 있다. 이러한 권리를 보장하는 것은 사회 전체의 의무로 받아들여진다. 이러한 예방을 위해 연방가족부는 모든 사회적 협력체계가 협력하여 성폭력으로부터 보호하기 위한 포괄적인 계획에 관한 역할을 담당하고 있다.

이러한 일련의 과정에서 연방가족부는 2014년 9월 22일 아동과 청소년을 성폭력으로부터 보호하기 위한 포괄적인 계획을 마련하였다. 이 계획은 아동과 청소년의 성폭력의 억제를 위해 관할 범위의 경계를 넘는 수준에서 마련되었다. 이 계획안에서는 “개인과 공공기관, 가족의 범위에서 의존적 혹은 권력적 관계에서의 성적 아동 학대”와 2011년 아동과 청소년의 성폭력 및 착취 방지 행동 계획에 관한 논의를 바탕으로 권고안이 작성되었다.⁶⁸⁾

66) 연방가족부 홈페이지 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/politik-fuer-kinder-und-jugendliche/111172>(2017. 10. 8. 인출).

67) 독일 국립조기지원센터 홈페이지, <https://www.fruehehilfen.de/fruehe-hilfen/was-sind-fruehe-hilfen/>(2017. 10. 8. 인출).

(3) 기타 정책

연방가족부는 이 외에도 적극적인 청소년 보호, 피난민 아동에 관한 보호, 미디어와 정보매체에서의 보호, 아동과 청소년의 보건과 지원 등에 관한 다양한 정책을 추진 및 진행 중에 있다.⁶⁹⁾

2) 청소년청(Jugendamt)

가) 개관

사회법전 제8권은 1991년 발효됨에 따라 같은 해에 실효된 「청소년복지증진법(Jugendwohlfahrtsgesetz)」의 통제와 중재방향에 대한 정책적, 학문적 비판이 제기되었고, 아동과 청소년, 가족 등에 지원과 후원프로그램을 위한 실행법으로 마련되었다. 사회법전 제8권을 통한 패러다임의 전환과 함께 연방가족부의 역할이 증대되었다. 하지만 이에 대한 실질적인 운영과 의무는 대부분 각 주의 지방자치단체에서 시행하고 있다. 이에 대한 프로그램의 제공은 주로 자율 기관에 의해 시행되지만, 연방가족부는 행정 및 청소년지원위원회로 구성된 이중 구조로 유지된다.⁷⁰⁾

실제 지방자치단체에서 아동과 청소년의 복지, 교육 등에 관한 역할을 담당하고 있는 청소년청이라는 용어는 모든 행정구역에서 동일하게 사용되는 것은 아니다. 많은 지방자치단체에서는 '청소년 전문분과(Fachbereich Jugend)⁷¹⁾, '아동, 청소년과 가족청(Amt für Kinder, Jugend und Familie)⁷²⁾ 등의 다양한 이름이 사용되고 있다. 청소년청은 다른 지방자치단체의 행정부처와 달리 '청소년청의 행정부서(Verwaltung des Jugendamtes)'와 '청소년지원위원회(Jugendhilfeaus

68) 독일연방가족부 홈페이지, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/schutz-von-kindern-und-jugendlichen-vor-sexueller-gewalt/83904>(2017. 10. 8. 인출).

69) RISKID 홈페이지, https://www.riskid.de/aktuelles/aktuelles-detail/news/kinderschutz-in-deutschland/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=a425bfeaa24d3a6ab60ad896c046faae(2017. 10. 8. 인출).

70) Saale시 홈페이지 참조, <https://www.saalekreis.de/de/jugendamt/jugendamt-20000755.html>(2017. 10. 8. 인출).

71) 하노버시 홈페이지, <https://www.hannover.de/Media/02-GIS-Objekte/Organisationsdatenbank/Landeshauptstadt-Hannover/Verwaltung/Fachbereich-Jugend-und-Familie/Fachbereich-Jugend-und-Familie>(2017. 10. 8. 인출).

72) 쾰른시 홈페이지 참조, <http://www.stadt-koeln.de/service/adressen/amt-fuer-kinder-jugend-und-familie>(2017. 10. 8. 인출).

schuss)’의 두 부분으로 구성되어 있다. 이는 비정부기구 및 정책입안자가 청소년과 관련된 모든 문제들에 대하여 직접 참여할 수 있는 권리와 기회를 보장하기 위함이다. 청소년지원위원회는 청소년 및 가족 문제에 대응하고, 청소년청의 행정부서는 아동과 청소년의 복지향상에 필요한 제안과 필요한 프로그램을 제공하기 위한 홍보, 계획수립 등의 업무를 수행하게 된다.⁷³⁾

나) 주요 업무

공공의 청소년지원기관으로서 청소년청은 사회법전 제8권 제2조에서 제시하고 있는 청소년 복지지원 업무를 수행할 책임이 있으며, 여기에는 ‘청소년 및 가족을 위한 혜택 및 기타 필요한 업무 등’이 포함된다. 청소년청은 업무수행뿐만 아니라 업무의 계획, 통제 및 자금 조달에 대한 전반적인 책임을 부담하며 법적으로 규제되는 ‘청소년 복지업무’에 대한 실제 집행을 담당한다. 청소년청은 자체적으로 필요한 지원프로그램을 집행할 수 있지만, 필요한 경우에는 자율제공자 등에게 필요한 사항을 위임할 수 있다. 이러한 위임가능성은 또한 필요로 하는 다른 업무에 관하여 제한된 범위 내에서 가능하다.⁷⁴⁾

3) 독일의 아동 권리·복지 관련 민간단체

가) 독일아동복지기관(Deutsche Kinderhilfswerk e.V.)

독일아동복지기관은 1972년 독일 남동부 뮌헨에서 설립되었다. 초기의 주요 관심사는 아동의 범위를 개선하고 확대하기 위한 노력이었다. 이에 수년동안 아동문화나 아동정책과 같은 분야를 집중적으로 발전시켜 왔다. 이 기구의 주요 활동으로는 아동을 위한 협회로서 아동권리와 아동에 관한 정책을 적극적으로 홍보하는 역할을 담당하고 있으며, 독일 내에서의 아동정책과 관련하여 자문기관으로서의 역할을 충실히 이행하고 있다. 이 기관은 유엔아동권리협약의 이행과 관련하여 무엇보다도 아동의 참여와 협력에 관한 사항에 더욱 큰 비중을 두고 활동을 하고 있다. 그 외의 활동으로서 독일 내에서 아동빈곤에 대한 인식을 제고하는 계기를 마련하였다. 무엇보다도 이 기관은 독일유니세프 등의 비정부

73) Fachanwalt.de 홈페이지 참조, <https://www.fachanwalt.de/magazin/familienrecht/jugendamt> (2017. 10. 8. 인출).

74) Fachanwalt.de 홈페이지 참조, <https://www.fachanwalt.de/magazin/familienrecht/jugendamt> (2017. 10. 8. 인출).

기구와 협력하여 독일기본법 제정에 관하여 적극적인 움직임을 보이고 있다.⁷⁵⁾

나) 독일아동보호협회(Deutscher Kinderschutzbund e.V.)

독일아동보호협회는 1953년 함부르크에서 설립되었으며, 현재는 독일 내에서 420여개의 지역의 단체가 가입되어 있는 협회이다. 이 기관은 전국적으로 어린이를 위한 비영리단체로서, 실제로 아동의 보호 및 권리보호, 아동과 그 가족의 생활여건의 개선을 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 이 기관의 목표는 아동들의 정신과 신체의 건강을 증진하고, 아동이 갖고 있는 능력을 향상시키며, 아동 스스로가 자신의 권리에 관한 적극적인 목소리를 낼 수 있도록 하는 것이 그 목적이다. 이는 차별을 금지하고 이와 유사한 어려움에 대하여 원칙적인 예방하기 위한 활동에 적극적으로 참여하고 있다.⁷⁶⁾

다) 독일아동연맹(Deutsche Liga für das Kind)

독일아동연맹은 전국의 학제간 네트워크로, 0세부터 6세까지의 영유아기 아동과 관련된 다양한 단체 및 연합회 등으로 구성된 단체이다. 이 기관은 지난 20여년간 다양한 어린이관련 프로젝트를 추진·운영하여 왔다. 대중에게 아동과 부모간의 관계의 중요성에 대한 정보를 제공할 뿐만 아니라 사회적으로 가족과 비가족을 대상으로 교육기관의 질과 인식을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이 기관은 아동의 조기발달에 영향을 미치는 과학적 연구를 후원하고 정치적·사회적 여건의 개선에 전념하고 있다. 이러한 과정을 통해 이 기관은 독일 내에서의 관련 분야의 입법에 큰 영향을 미치고 있다.⁷⁷⁾

라. 시사점

독일에서의 아동권리는 기본적으로 유엔아동권리협약의 기본원칙, 방향과 그 맥을 같이 하고 있다. 이는 독일 역시 국제적인 추세와 기준을 적극적으로 자국의 상황에 반영하고 있음을 의미한다. 더 나아가 현재는 아동의 기본권(아동의 권리)을 헌법상 지위에 올려 두기 위한 많은 논의를 진행하고 있다. 이러한 상

75) 독일아동지원기관 홈페이지 참조, <https://www.dkhw.de/ueber-uns/>(2017. 10. 8. 인출).

76) 독일아동보호협회 홈페이지 참조, <http://www.dksb.de/CONTENT/SHOWPAGE.ASPX?content=524&tpl=1>(2017. 10. 8. 인출).

77) 독일아동연맹 홈페이지 참조, <http://liga-kind.de/ueber-uns/>(2017. 10. 8. 인출).

황에서 독일의 사례가 우리에게 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 법체계의 단순화이다. 독일에서도 아동과 청소년을 보호하고, 복지를 향상하기 위한 다양한 법제들이 마련되어 있음은 주지의 사실이다. 하지만 큰 틀에서 아동의 권리를 보호하기 위한 기본적인 사항들은 연방법적 측면에서 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법」에 대원칙을 두고 있다. 그리고 그 외에도 아동의 권리보장을 위해 복잡한 법체계를 갖고 있지 않다. 이는 의외로 입법 사항을 단순화시켜 효율적이면서도 집중화시킬 수 있다. 하지만 우리의 법체계는 통일된 기준보다는 개별 부처에서의 업무적 특수성에 따라 법이 제정되고, 개정되기 때문에 이러한 아동권리를 확보하기 위한 효율적인 체계를 갖추고 있지 못한 문제점이 있다. 독일의 이런 단순화된 법체계는 아동의 권리와 복지향상을 위해 효율적인 시스템으로 작동한다.

둘째, ‘아동’에 대한 명확한 규정의 유무이다. 사회법전 제8권의 아동·청소년 지원법에서는 연령대의 구분을 통해 아동과 청소년 등에 관한 규정을 명확히 두고 있다. 이에 정책의 집행에 있어서도 그 대상을 명확히 할 수 있다는 것은 긍정적인 부분이다. 반면에 우리나라의 경우 아동의 대상연령을 명확하게 하고 있지 않아, 정책의 목표와 방향등에 있어 많은 혼선을 야기하고 있다.

셋째, ‘헌법개정 논의’이다. 독일은 기본법의 개정을 통해 아동의 권리를 하나의 독자적인 기본권으로서 보기 위한 노력을 계속하고 있다. 아동과 청소년, 특히 아동은 인류 모두에게 부여되는 인권에 대하여 다른 연령대의 기본권자보다 자신의 법적 권리를 주장하는 것에 어려움이 있다. 이에 더욱 명확히 아동과 청소년이 갖는 기본권과 권리를 헌법상 규정함으로써, 아동의 권리를 보호할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

2. 일본

가. 아동법체계 분석

1) 일본 아동권리 보장의 흐름

일본은 세계대전 이후 아동들의 자유와 개방을 목표로, 「아동복지법」과 「아동헌장」, 「아동권리선언」 3가지를 기초로 아동권리 기반을 마련해나가고 있다.

새로운 헌법이 제정된 1946년 이듬해 헌법 정신에 입각해 제정한 것이 「아동복지법」이다. 그리고 아동복지에 대한 국민의식을 재고하기 위해 1951년 5월 아동헌장을 마련하였으며, 1948년 세계인권선언을 기반으로 1959년 유엔에서 마련한 아동권리선언을 채택하였다.⁷⁸⁾

1951년 5월 5일 선언한 「아동헌장」은 일본헌법의 정신에 따라 아동에 대한 올바른 관념을 확립하고, 모든 아동의 행복을 도모하기 위해 마련된 것임을 서두에 명시하고 있으며, 아동은 인간으로서 존중되며, 사회의 일원으로서 중시되고, 좋은 환경에서 양육될 것을 기본이념으로 한다.⁷⁹⁾ 일본의 아동헌장은 총 12개 조문으로 이루어져 있다.

한편, 일본은 유엔아동권리협약을 1994년에 비준하여, 2014년 4월 비준 20주년을 맞이하였다. 그 동안 일본은 지방자치단체의 아동권리조례 제정, 프리스쿨마련 등을 진행하였다. 다만, 집단 괴롭힘(왕따)이나 차별, 성희롱, 소년법 개정 문제 등의 과제가 산적해있으며, 유엔아동권리위원회로부터 반복 시정권고를 받은 바 있다.⁸⁰⁾

〈표 IV-2-1〉 아동권리선언·조약의 흐름 및 내용

년도	내용	상세
1924	아동 권리에 관한 제네바 선언	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 세계대전으로 인해 수많은 아동들을 잃었던 것을 반성 • 「인류는 아동들에 대하여 최선을 다할 의무를 지고 있다.」
1946	일본 헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 세계대전 이후에 제정됨.
1947	아동복지법	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 헌법정신에 의거하여 제정. • 「탁아소」가 「보육원」이 됨.
1948	세계인권선언	<ul style="list-style-type: none"> • 전쟁 피해와 나치의 홀로코스트(유대인 학살) 등으로 인권 존중 선언
1951	아동 헌장	<ul style="list-style-type: none"> • 아동복지에 대한 국민의식을 계몽하기 위한 헌장
1959	(일본 국내) 아동권리선언	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 헌법에 명문화된 기본적인 인권을 아동들도 가지고 있다는 선언 • 법령이 아니고 선언임. • 세계인권선언에 근거, 특히 아동에게는 특별 배려가 필요하다는 점 강조

78) 일본 아동 복지법 · 아동 헌장 · 아동 권리 선언,, <http://www.s-keimei.or.jp/houritu.htm>(2017. 9. 1. 인출).

79) 일본 아동 헌장, <http://www.s-keimei.or.jp/houritu.htm#j-kensho>(2017. 9. 1. 인출).

80) 일본유니세프 아동권리조약 채택 20년, <https://www.unicef.or.jp/crc/crc20/20year.html>(2017. 9. 1. 인출).

(표 IV-2-1 계속)

년도	내용	상세
1959	(일본 국내) 아동권리선언	<ul style="list-style-type: none"> • 「아동에게는 최선의 것을 주어야 한다」 • 「보호되는 존재」인 아동
1966	국제인권규약	<ul style="list-style-type: none"> • 세계인권선언에 근거하여 조약화된 것임. • 법적 효력을 가짐. • 아동에 대해서도 널리 알려져 있음.
1989	아동권리협약	<ul style="list-style-type: none"> • 아동인권선언을 유명무실화 하지 않도록 폴란드가 조약화 할 것을 제안함. • 아동들은 단순히 보호되는 존재가 아니고, 권리 행사의 주체로 인식함. • 아직 미국이 비준하지 않고 있음. • 아동의 사상, 양심, 종교 등에 대한 권리를 존중.
1994	아동권리협약 (일본이 비준)	<ul style="list-style-type: none"> • 일본은 세계에서 158번째로 비준.

자료: 아동권리선언·조약 정리 <http://sugooi.florence.or.jp/1423/>(2017. 9. 1. 인출).

2) 관련 법체계

일본에서는 다양한 문제로 인해 가정에서 지낼 수 없거나, 어려운 가정환경에 있는 아이들의 삶과 발달 자립을 지원하기 위해 시설서비스(아동양호(복지) 시설, 모자생활 지원 시설, 장애아동 시설 등)와 가까운 지역에서의 보육서비스 및 장애아동에 대한 재택서비스 등이 실시되고 있다. 이러한 복지서비스는 아동복지의 기본법인 「아동복지법」에 규정되어 있다.

「아동복지법」은 전(戰) 후 빈곤한 아동보호와 구제, 차세대를 짊어질 아동의 건전한 육성을 도모하기 위해 1947년 일본 사회복지법제 최초로 제정되었다. 1951년에는 일본 헌법정신에 따라 모든 아동의 행복을 도모하기 위해 아동의 권리 선언으로 “아동 헌장”이 마련되었으며, 이후 아동복지의 여러 제도는 이러한 기본법을 중심으로 하여 아동의 최선의 이익을 보장하는 관점에서 발전되어 왔다.⁸¹⁾ 그 밖에 아동권리 보장에 관한 대표적인 법률로는 「아동학대방지법」, 「차세대 육성지원 대책 추진법」, 「모자보건법」, 「모·부자과부복지법」, 「아동수당법」, 「아동부양수당법」 등이 있으며, 2015년 어린이·육아지원 신제도가 시행됨에 따라 「어린이·육아 지원법」, 「취학 전 아동에 대한 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률」 등이 제정되었다.

81) 일본 전국 사회복지협의회 홈페이지, 子どもの福祉(아동복지), <http://www.shakyo.or.jp/bunyu/kodomo/index.html>(2017. 9. 1. 인출).

나. 주요 관계법을 및 내용

1) 헌법

일본 헌법은 아동 내지 자녀라는 용어로 아동의 권리를 규정하고 있다. 헌법 제27조 제3항은 “아동을 혹사해서는 안 된다”고 규정하여 노동에 있어서 아동에 대한 혹사 금지 규정을 두고 있다. 다만, 이는 아동에 대한 독자적인 기본권 보장이 아니라 제27조 제1항의 근로의 권리로서 아동에 대한 특별한 보호를 규정한 것이다. 그러나 아동을 그 보호대상으로서 특정하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다. 그 밖에 제26조 제2항에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 자신이 보호하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무가 있다”고 규정하여 자녀의 교육원을 통해 아동의 권리를 보호하고 있다(정극원, 2010: 175).

2) 아동복지법

「아동복지법」은 모든 아동의 건강한 육성을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다(아동복지법 제1조). 「아동복지법」은 총 8개의 장으로 이루어져 있으며, 부칙을 포함하여 제73조까지 있으나, 중간에 세부조항이 많이 실질적으로는 훨씬 더 많은 조문으로 이루어져 있다. 「아동복지법」상 아동은 만 18세 미만의 사람을 말하는데, 영아(乳兒), 유아(幼兒), 소년(少年)으로 그 연령을 구분하고 있다(법 제4조). 영아는 만 1세 미만, 유아는 만 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 입학 후 만 18세 미만이다(법 제4조).

〈표 IV-2-2〉 일본 아동복지법의 구성

제1장 총칙(제1조 - 제3조)

- 제1절 정의(제4조 - 제17조)
- 제2절 아동복지심의회(제18조·제19조)
- 제3절 실시기관(제10조 - 제12조)
- 제4절 아동복지사(제13조 - 제15조)
- 제5절 아동위원(제16조 - 제18조의3)
- 제6절 보육사(제18조의4 - 제18조의24)

제2장 복지의 보장

- 제1절 요육(療育)의 지도, 소아 만성 특정 질병 의료비 지급 등
 - 제1관 요육(療育)의 지도 (제19조)
 - 제2관 소아 만성 특정 질병 의료비 지급(제19조의2 - 제19조의20)

(표 IV-2-2 계속)

<p>제2관 소아 만성 특정 질병 의료비 지급(제19조의2 - 제19조의20)</p> <p>제3관 요육(療育)의 급부(제20조 - 제 21조의3)</p> <p>제4관 잡칙(제21조의4·제21조의5)</p> <p>제2절 주택 생활 지원</p> <p>제1관 장애아동 통소(通所) 급부비, 특례 장애아동 통소 급부비 및 고액 장애아동 통소 급부비의 지급(제21조의5의2 - 제21조의5의14)</p> <p>제2관 지정 장애아동 통소(通所) 지원 사업자(제21조의5의15 - 제 21조의5의24)</p> <p>제3관 업무 관리 체제의 정비 등(제21조의5의25 - 제21조의5의27)</p> <p>제4관 지체부자유아(肢体不自由兒) 통원 의료비의 지급(제21조의5의28 - 제21조의5의31)</p> <p>제5관 장애아동 통소(通所)지원 및 장애복지서비스의 조치(제21조의6·제21조의7)</p> <p>제6관 육아 지원 사업(제21조의8 - 제21조의17)</p> <p>제3절 조산시설, 모자 생활 지원 시설 및 보육소 입소 등(제22조 - 제24조)</p> <p>제4절 장애아동 입소 급부비, 고액 장애아동 입소 급부비 및 특정 입소 장애아동 식비 등 급부비 및 장애아동 입소 의료비 지급</p> <p>제1관 장애아동 입소 급부비, 고액 장애아동 입소 급부비 및 특정 입소 장애아동 식비 등 급부비의 지급(제24조의2 - 제24조의8)</p> <p>제2관 지정 장애아동 입소 시설 등(제24조의9 - 제24조의19)</p> <p>제3관 업무 관리 체제의 정비 등(제24조의19의2)</p> <p>제4관 장애아동 입소 의료비의 지급(제24조의20 - 제24조의20의3)</p> <p>제5관 장애아동 입소 급부비, 고액 장애아동 입소 급부비 및 특정 입소 장애아동 식비 등 급부비 및 장애아동 입소 의료비 지급의 특례(제24조의24)</p> <p>제5절 장애아동 상담 지원 급부비 및 특례 장애아동 상담 지원 급부비 지급</p> <p>제1관 장애아동 상담 지원 급부비 및 특례 장애아동 상담 지원 급부비 지급(제24조의25 - 제24조의27)</p> <p>제2관 지정 장애아동 상담 지원 사업자(제24조의28 - 제24조의37)</p> <p>제3관 업무 관리 체제의 정비 등(제24조의38 - 제24조의40)</p> <p>제6절 요보호 아동의 보호 조치 등(제25조 - 제33조의9)</p> <p>제7절 피조치 아동 등 학대의 방지 등(제33조의10 - 제33조의17)</p> <p>제8절 잡칙(제34조·제34조의2)</p> <p>제3장 사업, 아동 양육 및 시설(제34조의3 - 제49조)</p> <p>제4장 비용(제49조의2 - 제56조의5)</p> <p>제5장 국민건강보험단체 연합회의 아동복지법 관계 업무(제56조의5의2 - 제56조의5의4)</p> <p>제6장 심사청구(제56조의5의5)</p> <p>제7장 잡칙(제56조의6 - 제59조의8)</p> <p>제8장 벌칙(제60조 - 제62조의7)</p> <p>부칙</p>

자료: 일본법전 홈페이지, <http://www.houko.com/00/01/S22/164.HTM> (2017. 10. 1. 인출).

최근 「아동복지법」은 2016년 5월 개정법안이 공포되고, 2016년 6월부터 시행에 들어갔는데, 개정법안에 대한 구체적인 논의는 2014년 8월부터 시작된 것이다. 개정된 이유는 모든 아동이 건전하게 육성되도록 아동학대의 발생 예방부터 자립 지원까지 일련의 대책강화를 목적으로 「아동복지법」의 이념을 명확히 하고, 육아세대포괄지원센터(법률상의 명칭은 “모자건강포괄지원센터”)의 범정화, 시정촌 및 아동상담소 체제 강화, 수양부모 위탁 추진 등의 조치를 강구하기 위해서이다(厚生勞働省(후생노동성), 2016: 1).

「아동복지법」 개정 외에도 「아동학대의 방지 등에 관한 법률」, 「모자보건법」, 「매춘방지법」, 「모·부자 및 과부복지법」 등도 일부개정 되었는데, 개정사항의 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 IV-2-3〉 개정 아동복지법 시행일에 따른 주요 개정사항

시행일	개정사항	
2016. 6. 3. 시행	아동의 복지를 보장하기 위한 원리의 명확화[아동복지법]	
	가정과 같은 환경에서의 양육 추진[아동복지법]	
	국가·지자체의 역할·책임의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> · 국가·도도부현·시정촌 각각의 역할·책무의 명확화[아동복지법] · 시정촌 업무 등에 있어서 “지원”의 명확화[아동복지법] · 통소·재택지도조치의 명확화[아동복지법]
	가정교육 명목의 아동학대 방지[아동학대방지법]	
	모자보건시책을 통한 학대예방 등[모자보건법]	
	기타	<ul style="list-style-type: none"> · 일시보호 목적의 명확화[아동복지법] · 국가에 의한 요보호아동에 관한 조사연구 추진[아동복지법] · 모자가정 등의 지원기관의 부인상담원 추가[모·부자 및 과부복지법]
2016. 10. 1. 시행	지원을 요하는 입부 등에 관한 정보 제공[아동복지법]	
	아동상담소 체제강화	<ul style="list-style-type: none"> · 아동상담소의 변호사 배치[아동복지법] · 아동심리사·보건사 등, 주임아동복지사 배치[아동복지법] · 아동상담사의 배치표준 재검토[아동복지법]
	아동상담소 권한강화	<ul style="list-style-type: none"> · 임검·수색절차의 간소화[아동복지법] · 아동학대에 관한 자료 등의 제공주체의 확장[아동학대방지법]
	부모자관계 재구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 시설장·양부모에 의한 부자의 재통합 등을 위한 지원[아동복지법] · 시설입소 등의 조치 해제 시 조연 실시·안전확인 등[아동학대방지법]

(표 IV-2-3 계속)

시행일	개정사항	
2016. 10. 1. 시행	기타	<ul style="list-style-type: none"> · 아동복지심의회의 조사권한 강화, 위원요건의 엄격화[아동복지법] · 부인상담소장에 의한 모자보호를 요하는 자의 보고[매춘방지법] · 보고받은 시정촌 등에 의한 모자보호 신청의 권장[아동복지법]
	시구정촌 체제강화	<ul style="list-style-type: none"> · 자녀양육세대 포괄지원센터의 법정화[모자보건법] · 시정촌의 지원거점 정비[아동복지법] · 시정촌의 요보호아동대책 지역협의회 조정기관에 전문직 배치 및 연수수강의무 부과[아동복지법] ※ 국가에서 의무연수에 대한 가이드라인 책정 예정 · 아동상담소 설치 지자체의 확대[아동복지법]
	아동상담소 체제강화	<ul style="list-style-type: none"> · 아동상담사(슈퍼바이저 포함)의 연수 의무화[아동복지법] · 사회복지주사인 아동복지사 임용 시 지정강습회 수료요건 추가[아동복지법] ※ 국가에서 의무연수에 대한 가이드라인, 강습회 프로그램 등 책정 예정
	아동상담소 권한강화	<ul style="list-style-type: none"> · 아동상담소에서 시정촌에 사안송치[아동복지법·아동학대방지법]
2017. 4. 1. 시행	위탁가정 등 추진	<ul style="list-style-type: none"> · 도도부현(아동상담소)의 업무에 양부모 지원 추가[아동복지법] · 도도부현(아동상담소)의 업무에 입양지원 추가[아동복지법] · 입양부모의 법정화(연수의무화, 명부등록)[아동복지법] ※ 국가에서 “위탁가정 가이드라인”의 개정 및 “도도부현 추진계획”의 목표에 대하여 검토 예정
	18세 이상에 대한 지원 계속	<ul style="list-style-type: none"> · 18세 이상인 자에 대한 지원 계속[아동복지법·아동학대방지법] · 아동자립생활 지원사업의 대상자 재검토[아동복지법] ※ 국가에서 시설입소 등 조치를 받은 자에 대하여 18세(조치연장의 경우에는 20세)도달 후에도 22세가 되는 해의 말까지 계속하여 필요한 지원을 받을 수 있도록 사업 창설 검토
	기타	<ul style="list-style-type: none"> · 정서장애 단기치료시설의 명칭변경[아동복지법] · 부인상담원의 비상근 규정 삭제[매춘방지법] · 모자·부자자립지원요원의 원칙적 비상근규정 삭제[모·부자 및 과부복지법] · 시설입소 등의 부담금에 관한 수납사무의 사인위탁[아동복지법]

자료: 下山憲治(2017). 兒童福祉法等の改正について, p. 101.

한편, 「아동복지법」 개정의 주요 내용은 크게 아동복지법 이념의 명확화, 아동학대 발생 예방, 아동학대 발생시 신속·정확한 대응, 피학대 아동의 자립 지원 등이다. 이하에서는 아동복지법의 개정 사항을 중심으로 법률의 주요 내용을 살펴본다.⁸²⁾

가) 이념 및 목적

「아동복지법」은 1947년 제정 이후, 이념규정에 대해 별다른 개정이 없다가, 2016년 아동복지법에 대한 개정이 크게 이루어지면서 변경되었다. ① 아동권리 협약에 입각하여 적절하게 양육될 것, ② 생활보장이 이루어질 것, ③ 사랑받고 보호받을 것, ④ 심신의 건강한 성장과 발달 및 자립을 도모할 수 있을 것, ⑤ 기타 복지를 동등하게 보장받을 권리가 있다는 점 등을 개정을 통해 명시하였다. 그리고 아동의 보호자가 아동의 건강한 육성에 1차적 책임을 진다는 점을 명시하였으며(제2조 제2항), 아동이 양호한 환경에서 태어나고, 아동의 연령과 발달의 정도에 따라 의견이 존중될 것, 아동 최선의 이익을 우선 고려될 것 등에 대해 국민의 노력의무로 규정하였다(제2조 제1항).

나) 국가 및 지자체 책무에 관한 사항

국가·지자체(도도부현·시정촌)의 책무로서 아동의 보호자 지원을 원칙으로 하며, 그것이 곤란한 경우 가정과 같은 환경에서의 양육을 추진하고 계속적으로 양육되도록 필요한 조치를 강구하는 한편, 이 조치가 적당하지 않은 경우 아동이 가능한 한 양호한 가정적 환경에서 양육되도록 필요한 조치를 취하도록 하였다(제3조의2).

한편, 아동의 복지를 보장하기 위하여 국가, 도도부현, 시정촌이 그 역할·의무를 충분히 인식하고 원활하고 효과적으로 사무를 수행할 필요가 있지만 각 지역에서 아동상담소와 시정촌의 역할에 불균형이 있는 등 필요한 지원이 되지 않는 사례도 있는 것이 지적되었다. 따라서 국가, 도도부현, 시정촌 각각의 역할·책무가 명확화 되었다.

시정촌은 아동의 심신이 건강하게 육성되도록 기초 지자체로서 「아동복지법」에 근거하여 아동이 친근한 장소에서 아동의 복지에 관한 지원 등에 관한

82) 이하에서 서술하는 아동복지법의 주요 개정사항은 下山憲治(2017). 兒童福祉法等の改正について, 95-99 참조.

업무를 적절하게 수행해야 하며, 도도부현은 시정촌에 대한 필요한 조언 및 적절한 원조를 하고 전문적 지식, 기술 및 각 시정촌 구역을 넘는 광역적 대응이 필요한 업무를 적절하게 실시할 것, 마지막으로 국가는 시정촌 및 도도부현이 실시하는 「아동복지법」에 근거한 아동의 복지에 관한 업무를 적정하고 원활하게 수행할 수 있도록 아동의 적절한 양육체제 확보에 관한 시책마련, 시정촌 및 도도부현에 대한 원조 및 정보제공 기타 필요한 전반의 조치를 강구하도록 하고 있다(제3조의3).

다) 시정촌 업무 등에 관한 사항

아동·가정의 지원은 생활 속의 친근한 장소에서 이루어지는 것이 중요하기 때문에 기초지자체인 시정촌의 지원체제를 한층 충실화하는 것을 목적으로 아동에 대한 필요한 지원을 수행할 거점정비 등에 대하여 규정하였다(제10조 제1항 제4호, 제10조의2). 한편, 도도부현은 광역적 대응이 필요한 업무 및 전문적 지식 등이 필요한 지원을 수행하도록 하였다(제11조 제1항 제3호). 아동과 시정촌간 학대사안의 평가에 관한 공통기준(척도)이 없어 대응의 누락이나 학대사안의 경중과 대응기관의 미스매치가 발생하고 있다. 또한, 아동과 시정촌간 초기 대응이 지체 없이, 그리고 빠짐없이 진행될 필요가 있다고 지적되고 있다. 그에 따라 아동상담소로부터 시정촌에 대한 조치가 신설되어 전문적인 지식 등을 필요로 하지 않는 지원이 필요하다고 인정되는 자(시설입소 등의 조치가 필요하다고 인정되는 자를 제외한다)를 시정촌에 “송치”하는 것으로 정해졌다(제26조제1항제2호·제3호). 또한, 아동상담소장은 시정촌이 실시하는 아동의 건전한 육성에 이바지하는 사업 등에 해당한다고 인정되는 자를 당해 시정촌의 장에게 통보하도록 하였다(제26조 제1항 제8호).

라) 요보호아동대책 조정기관에 관한 사항

요보호 아동 대책 지역 협의회(요대협)이 설치되어 있는 시정촌이라도 심각한 사례로서 연계의 누락이 지적되는 경우가 있고, 책임을 가지고 관계기관의 대응을 총괄하는 것이 필요하며, 요보호아동대책 조정기관이 개개의 사례에 따라 관계기관의 대응을 총괄하여 실효적 역할을 수행하기 위해서는 아동문제에 정통한 전문성을 가진 인력이 필요하다. 이에 따라 현재는 노력의무로 되어있는 조정기관에 전문직(아동복지사, 보건사, 보육사 등)을 의무적으로 배치하도록 하고, 전문직에 연수수강의무를 부과하였다(제25조의2 제6항·제8항).

마) 아동상담소 체제의 강화에 관한 사항

아동학대의 상담대응 건수의 증가 외에도 아동의 심리·건강·발달의 문제뿐만 아니라 법률에 관한 전문지식 등을 필요로 하는 사례가 증가하고 있다고 지적되고 있기 때문에 도도부현은 아동상담소에 아동복지사, 아동심리사, 의사·보건사(제12조의3 제6항 제1호·제2호), 지도·보육담당 아동복지사(슈퍼바이저)를 두고(제13조 제5항·제6항), 변호사의 배치 또는 그에 준하는 조치가 의무화되었다(제12조 제3항). 아동복지사의 수는 정령으로 정하는 기준을 표준으로 도도부현이 정하고(제13조 제2항). 아동복지사는 후생노동성 장관이 정하는 기준에 적합한 연수를 받아야 한다(제13조 제8항).

아동상담소의 체제강화에 관련된 아동복지사 배치기준에 대하여서는 아동복지사법 시행령 제3조 제1항에 규정되었다. 2016년 10월부터는 각 아동상담소의 관할구역 인구 4만명 중 1명 이상을 배치하는 것을 원칙으로 하고 인구 1명당 아동학대상담 대책건수가 전국 평균보다 많은 경우에는 인원을 늘리는 것으로 한다.⁸³⁾ 다만, 지역실정을 고려하여 필요에 따라 이 표준을 초과하여 배치하는 것이 바람직하다고 인정되는 경우에는 사회복지사로서 전문성을 갖춘 인재를 등용하고 당해 기준은 각 연도 4월 1일을 기준일로 한다.

또한, 아동복지사 및 기타 상담 담당직원의 직무수행능력 향상을 목적으로 지도 및 교육담당 아동복지사로서 약 5년 이상 근무한 자이어야 한다. 그리고 「아동복지법」 시행령 제3조제2항에서 아동복지사 슈퍼바이저의 배치기준은 아동복지사 5명당 1명으로[아동복지사 수를 6으로 나눈 수(그 수에 1 미만의 단수가 있는 때에는 이를 사사오입 한다)] 이를 참작하여 정하는 것으로 한다.

이에 더하여 후생노동성 고용균등·아동가정국장이 도도부현지사, 각 지정도시 시장, 아동상담소 설치 시 시장에게 내린 “아동상담소 운영지침의 개정에 대

83) 구체적으로는 아동복지법 시행령 제3조 및 동법 시행규칙 제5조의2의2에 따라 다음의 ① 및 ②를 합한 수를 표준으로 한다.

- ① 각 아동상담소 관할구역의 인구(공표된 최근의 인구조사 결과에 따른 것)를 4만으로 나누어 얻은 수(1이 되지 않는 단수가 있는 때에는 1로 올림)
- ② 아동상담 관할구역의 인구 1명당 아동학대상담 대응건수(공표된 최근의 복지행정정보에 근거한 당해 아동상담소에서의 아동학대상담 대응건수의 결과를 관할구역의 인수로 나눈 수)가 전국평균치 0.001(전국의 “아동상담소의 아동학대상담 대응건수”를 전국 인수로 나누어 얻은 수)보다 많은 경우에는 당해 아동학대상담 대응건수에서 당해 아동상담소 관할구역 인구에 0.001을 곱하여 얻은 건수를 공제하여 얻은 수를 40으로 나눈 수(1이 되지 않는 단수가 있는 때에는 1로 올림)

하여”(고아발0929 제1호, 2016년 9월 29일)에 따르면, 아동심리사 슈퍼바이저는 아동심리사 및 심리요법 담당직원의 직무수행능력 향상을 목적으로 지도 및 교육을 담당하는 아동심리사로서 심리판정, 심리요법 및 카운슬링에 대하여 적어도 10년 정도의 경험이 있는 등 상당정도의 숙련을 가진 자여야 한다.

아동심리사(심리에 관한 전문적인 지식 및 기술을 필요로 하는 지도를 담당하는 요원)는 아동복지사 2명당 1명이상 배치하는 것이 표준이다. 또한, 지역실정을 고려하여 필요에 따라 이 표준을 초과하여 배치하는 것이 바람직하다.

3) 아동 학대 방지 등에 관한 법률

「아동 학대 방지 등에 관한 법률(兒童虐待の防止等に關する法律)」은 아동학대가 아동의 성장과 인격 형성에 중대한 영향을 미칠 수 있기에 아동에 대한 학대 금지, 아동학대 방지에 관한 국가 및 공공단체의 책무, 학대를 받은 아동에 대한 보호조치 등을 정함으로써 아동학대 방지 등에 관한 시책을 촉진하는 것을 목적으로 2000년에 제정되었다.⁸⁴⁾

구 아동학대방지법은 1933년에 제정된 바 있으나, 1947년 「아동복지법」 제정에 따라 폐지되었는데, 심화되는 아동학대에 대한 예방 및 대응방안을 강화하기 위해 2000년에 다시 제정된 것이다. 구 아동복지법은 보호되는 아동의 연령을 14세 미만으로 정하고 있었으며(제1조), 학대를 받은 아동에 대해 지자체 장은 보호자에 대해 지적(훈계) 또는 조건부 감호 명령 등을 내리거나, 보호자가 성학대를 한 경우 또는 지적이나 조건부 감호 명령만으로는 개선을 기대하기 어려운 경우에는 해당 아동을 친족이나 기타 민간인의 가정 또는 시설에 위탁하는 등의 보호처분을 하도록 규정하고 있었다(제2조). 이상의 보호처분은 학대가 인정되고, 사후에 행해지는 조치였는데, 학대를 예방하기 위해 지자체 장은 곡예에 종사하거나 거리에서 물품의 판매 등 기타 활동에 아동을 동원하여 아동학대 우려가 있다고 인정되는 경우에는 아동을 이용하는 것을 금지 또는 제한할 수 있도록 하였다(제7조). 이러한 보호처분 또는 아동의 이용금지 및 제한을 위해 지자체 장은 아동의 주소, 거소지 또는 직장 등에 출입하여 필요한 조사를 할 수 있으며, 아동의 이용금지 또는 제한에 위반한 자에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제8조 내지 제10조).

84) 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률(2000년 제정), http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei/nsf/html/housei/h147082.htm(2017. 10. 1. 인출).

「아동복지법」이 제정되면서, 이상의 내용을 토대로 아동복지법에 아동학대에 대한 통보의무(아동학대 발견자에 대한 아동상담소 등에 통보할 의무), 출입조사(학대가 의심되는 가정이나 일하는 장소 등에 출입할 수 있는 권한), 임시보호(보호자의 동의를 얻지 않고 아동 신병을 보호), 가정법원에 대한 신청(법원의 승인을 얻어 학대받는 아동을 위한 시설 입소 신청) 등이 포함되면서 아동학대방지법은 폐지되었다. 또한, 법의 보호를 받는 아동의 연령이 18세 미만으로 범위가 확대되었다.

그러나 대다수 국민이 학대를 발견한 경우 아동상담소 등에 통보의무가 있다는 사실을 몰랐으며, 아동상담소 역시 출입조사에 적극적이지 않았고, 가정법원의 승인절차는 소요기간이 상당하여 무의미하였기 때문에 사실상 활용되지 않는 상황이 계속되었다. 이에 1990년대에 들어서서 아동학대가 점차 사회문제화되었고, 1994년 아동권리협약을 비준한 것이 이슈화되면서 언론과 민간단체에 의한 활동이 활발해졌으며, 아동학대에 관한 실무자와 전문가들이 아동학대에 대응하기 위한 법률이 필요하다는 목소리를 높이면서 아동 학대 방지 등에 관한 법률이 제정되게 되었다. 이 법을 통해 아동학대의 정의를 “신체적 학대, 성적 학대, 방치, 심리적 학대” 등 4가지로 정하여 최초로 입법화하였으며, 보호자 학대에 부모뿐만 아니라 시설장도 포함시켜 시설 내 아동학대를 예방하는 효과를 발생시켰다. 아동학대 행위에는 아동의 신체에 외상이 발생하거나 발생할 우려가 있는 폭행을 추가하였으며, 아동에게 음란한 행위를 하는 것 또는 아동에게 외설행위를 하는 것, 아동의 정상적인 발달을 저해하는 현저한 감식(減食) 또는 장시간 방치, 기타 보호자로서의 감독과 보호를 현저하게 게을리하는 것, 아동에게 현저한 심리적 외상을 주는 언동을 하는 것 등이 포함되었다. 한편, 부칙 제2조에서는 “이 법 시행후 3년을 목표로 이 법의 시행상황 등을 감안하여 검토가 추가되고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구해야 한다”며 시행 3년 만에 법을 개정할 것을 명시하였다.

이에 따라 2003년 첫 번째 개정이 이루어졌는데, 아동학대는 현저한 인권침해임을 분명히 하고, 아동학대의 예방 및 조기발견, 기타 아동학대 방지에 국가 및 지방자치단체의 책무를 정하는 것과 아동학대를 당한 아동의 보호 및 자립을 지원하기 위한 조치를 정하는 것 등을 중심으로 개정하였다. 이때에도 부칙에 이 법 시행 후 3년 이내에 아동의 주소지 또는 거소지에서 아동의 안전을 확인 또는 안전 확보를 실효적으로 할 수 있는 방안 등 기타 필요한 사항에 대

해 이 법에 의한 개정 후 아동 학대 방지 등에 관한 법률의 시행 상황 등을 감안하여 그 결과에 따라 필요한 조치가 강구 될 것으로 할 것을 규정하였다.⁸⁵⁾ 이에 2007년 두 번째 개정이 이루어졌다. 주요 개정 내용은 제1조의 목적에 “아동의 권리 이익의 옹호에 이바지 함”이 명기되어 제4조 국가 및 공공단체의 책무에 학대를 받은 아동 등에 대한 “의료 제공 체제의 정비”가 추가되었으며, 아동상담소의 권한 강화를 위해 출입조사에 관해서는 부모의 동의를 얻을 수 없는 경우 일정한 절차를 거친 후 법원의 허가를 얻어 강제로 출입할 수 있도록 하였다. 그 밖에 다른 보호자에 대한 지도, 면회 제한의 강화 등이 있다.⁸⁶⁾⁸⁷⁾

4) 모자보건법

「모자보건법(母子保健法)」은 1965년에 제정되었으며, 모성 및 영유아의 건강 유지 및 증진을 도모하기 위해 모자 보건에 관한 원리를 밝히는 동시에 모성 및 영유아에 대한 보건지도, 건강진단, 의료 및 기타 조치를 강구함으로써 국민 보건 향상에 기여함을 목적으로 한다(제1조). 「모자보건법」은 총 4장으로 구성되어 있는데, 제1장은 총칙(제1조-제18조), 제2장은 모자보건의 향상에 관한 조치(제19조-제21조의4), 제3장 모자건강포괄지원센터(제22조), 제4장 잡칙(제23조-제28조)이다.

이 법률에서 임신부라 함은 임신 중 또는 출산 후 1년 이내의 여성을 말하며, 영아는 1세 미만, 유아는 만1세부터 초등학교 취학 전을 말한다(제6조). 「아동복지법」에 따른 도도부현 아동복지심의회 및 시정촌 아동복지심의회는 모자보건에 관한 사항에 대해 조사·심의하며(제7조), 도도부현 및 시정촌은 법률에 근거한 모자 보건에 관한 사업을 실시함에 있어서 「학교보건안전법」, 「아동복지법」 및 기타 법령에 근거한 모성 및 아동의 건강한 복지에 관한 사업과 연계 및 조화를 확보하도록 노력하여야 한다(제8조의3).⁸⁸⁾

85) 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률안, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15901011.htm\(2017. 10. 1. 인출\).](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15901011.htm(2017. 10. 1. 인출).)

86) 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률 및 아동복지법 일부개정법률안 요강, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/youkou/g16601020.htm\(2017. 10. 1. 인출\).](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/youkou/g16601020.htm(2017. 10. 1. 인출).)

87) 이상의 아동학대방지법 개정사항에 대해서는 일본 아동학대방지전국네트워크 홈페이지, <https://www.orangeribbon.jp/about/child/institution.php#02> 참조(2017. 10. 1. 인출).

88) 이상 모자보건법의 내용은 일본 전자정부종합창구 홈페이지, <http://elaws.e-gov.jp/search/>

5) 차세대 육성 지원 대책 추진법

「차세대 육성 지원 대책 추진법(次世代育成支援対策推進法)」은 급속한 저출산의 진행 등을 감안하여 미래 사회를 담당하는 아동이 건강하게 태어나고 육성되는 환경을 조성하기 위해, 차세대 육성 지원 대책에 대해 기본 이념을 정함과 동시에 국가에 의한 행동계획 책정 및 지방자치단체, 사업주에 의한 행동계획 책정 등 차세대 육성 지원 대책을 신속하고 중점적으로 추진하기 위해 필요한 조치를 강구하는 것을 목적으로 제정되었다.⁸⁹⁾

〈표 IV-2-4〉 일본 차세대 육성 지원 대책 추진법의 구성

제1장 총칙 (제1조 - 제26조)
제2장 행동 계획
제1절 행동 계획 책정 지침 (제17조)
제2절 시정촌 행동 계획 및 도도부현 행동 계획(제18조 - 제11조)
제3절 일반 사업주 행동 계획 (제12조 - 제18조)
제4절 특정 사업주 행동 계획 (제19조)
제5절 차세대 육성 지원 대책 추진 센터 (제20조)
제3장 차세대 육성 지원 대책 지역 협의회 (제21조)
제4장 잡칙 (제22조 · 제23조)
제5장 벌칙 (제24조 - 제27조)

자료: 일본 전자정부종합창구 홈페이지, http://elaws.e-gov.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC000000120&openerCode=1#K(2017. 10. 1. 인출).

동법에 따르면, 차세대 육성 지원 대책은 부모 및 기타 보호자가 육아에 대한 1차적 책임을 갖는다는 기본 인식하에 가정 기타 장소에서 육아의 의의에 대한 깊은 이해와 육아에 따른 기쁨을 실감할 수 있도록 배려하여 이루어져야 한다(제3조). 국가 및 지방자치단체는 기본이념에 따라 상호 연계를 도모하면서, 차세대 육성지원대책을 종합적이고 효과적으로 추진하도록 노력해야 하며(제4조), 사업주는 기본이념에 따라 고용하는 근로자에 대한 다양한 근로조건의 정비 및 기타 근로자의 직장생활과 가정생활의 양립을 도모할 수 있도록 하기 위해 필요한 고용환경을 정비함으로써, 스스로 차세대 육성 지원 대책을 실시하도록 노력함과 동시에 국가 또는 지방자치단체가 강구하는 차세대 육성 지원 대

elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=340AC000000141&openerCode=1에서 인출(2017. 10. 1. 인출).

89) 일본 후생노동성 홈페이지, 차세대 육성 지원 대책 추진법의 개요, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/jisedai-suisinhou-gaiyou.html>(2017. 10. 1. 인출).

책에 협조하여야 한다(제5조). 또한, 국민은 차세대 육성 지원 대책의 중요성에 대한 관심과 이해와 함께 국가 또는 지방자치단체가 강구하는 차세대 육성 지원 대책에 협조하여야 한다(제6조).

이에 따라 국가 및 지방자치단체, 사업주는 행동계획을 수립하여야 하는데, 후생노동성 장관은 기본이념에 따라 지방자치단체 및 사업주가 행동계획을 책정함에 있어 따라야 할 지침을 정해야 하며(제7조), 시정촌 및 도도부현은 행동계획 책정 지침에 따라 지역의 육아지원, 자녀의 건강확보, 교육환경의 정비, 육아 가정에 적합한 환경의 확보, 일·가정 양립방안 등에 대해 목표, 목표달성을 위해 취해야 할 조치 등을 기재한 행동계획을 책정해야 한다(제8조 및 제9조). 마지막으로 사업주 역시 행동계획 책정 지침에 따라 일·가정 양립 등에 대해 목표, 목표 달성을 위해 사업주가 강구할 조치 등을 기재한 행동계획을 책정해야 하며, 후생노동성 장관은 사업주의 신청에 따라 해당 사업주가 행동계획에 정한 목표를 달성하고, 일정 기준에 적합하다는 취지의 인증을 할 수 있다(제12조 및 제13조). 한편, 후생노동성 장관은 일반 사업주 단체를 차세대 육성 지원 대책 추진 센터로 지정하고 행동계획의 책정·실시를 지원하며(제20조), 지방자치단체, 사업주 기타 차세대 육성 지원 대책 추진을 도모하기 위한 활동을 하는 자는 차세대 육성 지원 대책 지역 협의회를 조직할 수 있다(제21조).

6) 어린이·육아지원법

「어린이·육아지원법(子ども・子育て支援法)」은 저출산 및 가정과 지역을 둘러싼 환경의 변화를 감안하여, 「아동복지법」과 그 외에 어린이와 관련된 법률에 의한 시책을 재정비 하며, 어린이·육아 지원금 지원과 그 외에 어린이 및 어린이를 양육하고 있는 자에게 필요한 지원을 행하며, 이를 통해 모든 어린이가 건강하게 성장할 수 있는 사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 2012년 제정되었다.

「어린이·육아지원법」, 취학 전 아동에 대한 교육, 보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률, 어린이·육아 지원법 및 취학 전 아동에 대한 교육, 보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률의 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률 등 이사의 육아 관련 3법은 2015년 어린이 육아지원 신제도 시행을 위해 2012년 8월 제정된 것이다.

어린이 육아지원 신제도는 인정어린이원, 유치원, 보육소를 통한 공통혜택(시설형 급부) 및 소규모 보육 등의 혜택(지역형 보육수당)을 창설하여 대기아동을

해소하고, 아동의 수가 감소 추세에 있는 지역의 보육기능 확보를 지원하는 한편, 인정어린이원제도를 개선함과 동시에 교육·보육시설을 이용하는 아동뿐만 아니라, 가정내 양육되고 있는 아동에 대해서도 지원되도록 지역 어린이·육아지원 사업을 실시하도록 하였다. 또한, 기초자치단체(시정촌)가 실시 주체가 되어, 지역의 요구에 따라 육아지원 계획을 수립, 사업을 실시하도록 하는 한편, 국가 및 도도부현은 실시 주체인 시정촌을 중층적(重層的)으로 지원하도록 하였다. 육아지원에 관한 사회전체의 비용부담을 통해 유아교육·보육 및 육아지원의 질과 양의 확충을 도모하고 있는데, 소비세율 인상에 따른 국가 및 지방의 영구적 재원 확보를 전제로 하고 있으며, 제도마다 제각각인 정부의 추진 체계를 정비하기 위해 내각부에 어린이·육아본부를 설치하였다. 마지막으로 전문가, 지방자치단체, 사업주 대표, 근로자 대표, 육아 당사자 및 육아 지원 당사자(어린이·육아지원에 관한 사업에 종사하는 자)가 육아지원 정책 과정에 참가·관여할 수 있는 방법으로 국가에 어린이·육아회의를 설치하였다.⁹⁰⁾

〈표 IV-2-5〉 일본 어린이·육아지원법의 구성

제1장 총칙 (제 1 조 - 제 17 조)
제2장 어린이·육아 지원 혜택
제1절 통칙 (제 18 조)
제2절 어린이를 위한 현금 급여 (제 19 조·제 20 조)
제3절 어린이를 위한 교육·보육 혜택
제3장 특정 교육·보육 시설 및 특정 지역 형 보육 사업자
제1절 특정 교육·보육 시설 (제 31 조 - 제 42 조)
제2절 특정 지역 형 보육 사업자 (제 43 조 - 제 54 조)
제3절 업무 관리 체제의 정비 등 (제 55 조 - 제 57 조)
제4절 교육·보육에 관한 정보의보고 및 공표 (제 58 조)
제4장 지역 어린이·육아 지원 사업 (제 59 조)
제4장의2 일·육아 양립 지원 사업 (제 59 조의 2)
제5장 어린이·육아 지원 사업 계획 (제 60 조 - 제 64 조)
제6장 비용 등 (제 65 조 - 제 71 조)
제7장 어린이·육아 회의 등 (제 72 조 - 제 77 조)
제8장 잡칙 (제 78 조 - 제 82 조)
제9장 벌칙 (제 83 조 - 제 87 조)
부칙

자료: 일본 전자정부종합창구, 어린이·육아지원법, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=424AC000000065(2017. 10. 1. 인출).

90) 일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아신제도 개요, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html> (2017. 10. 1. 인출).

동법 제2조는 기본이념을 다음과 같이 정하고 있다. ① 어린이·육아 지원은 부모 및 기타 보호자가 육아에 관하여 제일 우선적으로 책임을 가진다는 기본적인 인식 하에 가정, 학교, 지역, 직무와 그 외의 사회 모든 분야의 구성원이 각각의 역할을 다함과 동시에 상호 협력하여 행해야 하며, ② 어린이·육아 지원금 지원과 그 외 어린이·육아 지원의 내용 및 수준은 모든 어린이가 건강하게 성장할 수 있도록 지원하기 위한 것으로 양질의 적절한 것이어야 한다. 마지막으로 ③ 어린이·육아 지원금 지원과 그 외의 어린이·육아 지원은 지역의 실정에 맞추어 종합적이고 효율적으로 제공되도록 고려되어야 한다.

그 밖에 시정촌의 책무를 강화하고 있으며, 도도부현 및 국가는 시정촌과 상호 연계하여 필요한 시책을 강구해야 한다. 또한, 사업주 역시 근로자의 일·가정 양립을 위해 필요한 환경을 정비하며, 국가 및 지자체가 시행하는 어린이·육아 지원에 협력해야 한다. 마지막으로 모든 국민은 어린이·육아 지원의 중요성에 대한 관심과 이해를 높임과 동시에, 국가 및 지방자치단체가 시행하는 어린이·육아 지원에 협력해야 한다(제3조 내지 제5조).

7) 취학 전 아동에 대한 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률

「취학 전 아동에 대한 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률(就學前の子どもに關する教育、保育等の總合的な提供の推進に關する法律, 이하 “인정어린이원법(認定こども園法)”이라 함)」은 2006년에 제정되었다가, 앞서 설명한 바와 같이 2012년 전면개정을 실시하였다.⁹¹⁾

〈표 IV-2-6〉 일본 인정어린이원법의 구성

제1장 총칙 (제 1 조 · 제 2 조)
제2장 유보연계형 인정어린이원 이외의 인정어린이원에 관한 인정절차 등 (제 3 조 - 제 18 조)
제3장 유보연계형 인정어린이원 (제 19 조 - 제 27 조)
제4장 인정어린이원에 관한 정보 제공 등 (제 28 조 - 제 31 조)
제5장 잡칙 (제 32 조 - 제 37 조)
제6장 벌칙 (제 38 조 · 제 39 조)
부칙

자료: 일본 전자정부종합창구, 인정어린이원법, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=418AC000000077(2017. 10. 1. 인출).

91) 일본법령색인, <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=88%2BLPQyhwGt1zs90gcL1sA%3D%3D>(2017. 10. 1. 인출).

2012년 개정 시 유아기의 교육 및 보육이 일생 동안 형성되는 인격의 기초를 이루는 중요한 사항임을 명기하였으며(제1조), 유보연계형 인정어린이원 이외의 어린이원에 대한 인증을 강화하였다. 또한, 인정어린이원이 교육 및 보육을 행하는 경우, 유보연계형 인정어린이원의 교육과정과 기타 교육 및 보육 내용에 관한 사항을 근거로 실시하도록 하였다(제6조). 교육 및 보육의 내용은 제1조에 따른 목적에 따라 주무장관이 정하는 것에 따르며, 주무장관은 유치원 교육 요망 및 보육소 보육지침과의 통일성 확보와 초등학교 교육과의 원활한 연계를 고려해야 한다(제14조). 유보연계형 어린이원에 입소할 수 있는 자는 만 3세 이상의 아동과 보육을 필요로 하는 만3세 미만의 아동으로 정하였다. 유보연계형 인정어린이원은 아동에게 학교로서의 교육 및 아동복지시설로서의 보육, 그리고 실시 대상 보호자가 아이를 키울 때 필요한 지원사업의 상호 유기적인 연계에 힘써야 하며, 유보연계형 인정어린이원의 교육 및 보육의 목표가 달성 될 수 있도록 교육 및 보육을 행하도록 하였다(제9조). 한편, 동 법의 주무장관은 내각총리대사, 문부과학성 장관 및 후생노동성 장관이다(제36조).

다. 소관부처 및 주요 행정전달체계

1) 중앙부처

가) 내각부

일본은 2012년 8월 일본의 어린이·육아를 둘러싼 다양한 과제를 해결하기 위해 「어린이·육아지원법」을 제정하였으며, 동법에 따라 유아기의 교육과 보육, 지역 육아지원의 양적 확충과 질적 향상을 추진해 가는 “어린이·육아지원 신제도”가 2015년에 시행되게 되었다(內閣府·文部科學省·厚生労働省, 2014: 2). 동제도의 본격적인 시행을 위해 정부는 2015년 4월 내각부(內閣府)에 어린이·육아본부(子ども・子育て本部)를 발족하였으며, 기존에 후생노동성과 문부과학성에 분리되어 추진되고 있는 어린이·육아지원 정책을 종합적으로 기획·조정하려고 하고 있다.⁹²⁾

어린이·육아본부의 본부장은 내각부 특명 담당 장관이 맡고 있으며, 부분부장은 내각부 차관이 맡고 있다. 주요 담당업무는 어린이·육아지원을 위한 기본

92) 일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부 발족식, http://www.cao.go.jp/minister/1412_h_arimura/photo/2015-014.html(2017. 10. 1. 인출).

정책과 저출산 대책에 관한 기획 및 조정, 저출산 대책의 대강 작성 및 추진, 어린이·육아지원 혜택 등 어린이·육아지원법에 근거한 업무, 인정어린이원에 관한 제도, 아동수당 등이다.⁹³⁾ 어린이·육아본부를 중심으로 모든 부처가 긴밀히 연계를 도모하면서 저출산 대책과 어린이 육아 지원 시책을 추진하도록 하고, 특히 유치원, 보육소, 인정어린이원, 소규모보육 등에 대한 재정 지원을 중앙에서 실시하도록 함으로써, 부처의 벽을 넘어 어린이·육아지원이 충실하게 이루어져 아이를 마음 놓고 낳아 키울 수 있는 사회, 그리고 모든 아동이 건강하게 성장할 수 있는 사회를 실현해 나갈 것을 목표로 하고 있다.⁹⁴⁾

나) 후생노동성

후생노동성은 어린이·육아와 관련하여 크게 어린이·육아지원 업무와 직장에서의 육아지원 업무를 담당하고 있다. 차세대의 사회를 담당하는 아동 개개인의 성장을 사회 전체가 응원하기 위해 육아에 소요되는 경제적 부담의 경감이나 안심하고 육아를 할 수 있는 환경 정비를 위한 시책 등 종합적인 아동·육아 지원을 추진하고 있다. 그리고 육아나 간병을 하면서 일을 계속할 수 있도록 일·가정 양립을 할 수 있는 직장 환경을 만드는 동시에 모두가 일과 생활의 조화를 이룰 수 있는 사회 실현을 위해 노력하고 있다.⁹⁵⁾

어린이·육아지원 정책 중 아동수당 관련 업무와 어린이·육아 지원 신제도와 관련한 업무는 2012년부터 내각부로 이전되었으며, 현재는 차세대 육성지원 대책 전반과 보육 전반, 보호자가 없는 아동 또는 보호자가 보호하는 것이 적당하지 않은 아동을 공적 책임 하에 사회적으로 양육하고 보호하는 업무와 양육에 어려움을 겪고 있는 가정에 대한 지원과 같은 사회적 양호 서비스, 한부모 가정에 대한 지원, 모자 보건 및 아동의 만성 질병에 대한 대책, 아동 학대 방지 대책, 장애아동 지원 시책 등을 담당하고 있다.

후생노동성은 시정촌 및 도도부현이 행하는 업무가 적절하고 원활하게 이루어질 수 있도록 아동이 적절하게 양육되는 체제 확보에 관한 시책, 시정촌과 도도부현에 대한 조언 및 정보 제공 등의 필요한 조치를 강구해야 한다. 예컨대,

93) 일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부에 대하여, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/about.html> (2017. 10. 1. 인출).
 94) 일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부 발족식, http://www.cao.go.jp/minister/1412_h_arimura/photo/2015-014.html(2017. 10. 1. 인출).
 95) 일본 후생노동성 홈페이지, 어린이·육아, <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/>(2017. 10. 1. 인출).

시정촌과 도도부현에서 갖추어야 하는 수준을 명확히 하고, 이것을 달성하기 위한 방안을 구체화하여 아동 복지에 관한 지원의 질적 균등화를 이루어야 한다(아동복지법 제3조의3 제3항).

2) 지방자치단체

가) 도도부현

도도부현(都道府縣)은 시정촌에 대해 필요한 자원 및 적절한 원조를 행하며, 전문적인 지식과 기술 등 각 시정촌 구역을 넘은 광역적인 대응이 필요한 업무로서 아동복지에 관한 의무를 적절히 행하여야 한다(아동복지법 제3조의3 제2항).

나) 시정촌

시정촌(市町村)은 기초자치단체로서 아동과 가까운 장소에서 아동 복지에 관한 지원 업무를 적절히 행하는데, 예컨대, 시설 입소 조치를 취하지 않았던 아동에 대해서는 가정 지원을 중심으로 행하는 등 가까운 장소에서 아동과 보호자를 지속적으로 지원하여 아동학대 발생을 예방한다(아동복지법 제3조의3 제1항).

다) 아동상담소

아동상담소(兒童相談所)는 아동에 관한 가정 등에서의 상담대응, 아동이 가진 문제에 대한 요구 및 아동이 처해진 환경의 상태 파악, 아동과 가정에 대한 가장 효과적인 원조 등을 주요 목적으로 도도부현에 설치하는 행정기관이다(아동복지법 제12조). 이러한 업무 외에도 수양부모 상담에 응하여 필요한 정보 제공과 조언, 연수 실시 등을 행하고 있는데, 수양부모 제도에 대한 사회적 인지도가 낮고, 위탁 가능한 수양부모 수가 적으며, 아동상담소가 수양부모 위탁 업무에 충분히 관여할 수가 없어 수양부모에 대한 개별적인 지원이 행해지기 어려운 점이 있었다. 이에 2017년 4월부터는 수양부모와 아동의 매칭, 수양부모 방문 지원, 수양부모에 위탁한 아동의 자립지원 등 일관된 수양부모 지원을 아동상담소의 업무로 정하였으며, 다만, 아동상담소와 수양부모, 민간단체가 연계되어 일관된 업무를 하는 것이 중요하기 때문에, 이 업무를 수양부모에 대한 지원에 경험과 전문성을 갖고 있는 NPO법인 등 민간단체에 위탁하는 것이 가능하도록 하였다(아동복지법 제11조 제1항 제2호).

한편, 도도부현 외에 아동상담소 설치를 희망하는 시 및 도쿄부 내의 특별구는 정령에 의한 지정을 받아 아동상담소를 설치할 수 있다. 기존에는 지정을 희망하는 시에 대해서만 설치를 할 수 있었지만, 2016년 개정을 통해 특별구의 경우에도 아동상담소를 설치할 수 있도록 한 것이다(아동복지법 제59조의4 제1항).

아동상담소의 소장 및 직원은 도도부현 지사의 보조기관으로서, 소속직원에게 해당하며(아동복지법 제12조의3), 아동상담소는 필요한 아동을 일시 보호할 수 있는 일시보호시설을 설치해야 한다(아동복지법 제12조의4).

라) 아동복지심의위원회

아동복지심의회(兒童福祉審議會)는 아동, 임산부 등의 복지 관련 사항을 조사·심의하기 위해 도도부현과 시정촌에 두는 합의제 기관이다. 다만, 사회복지법에 따라 각 지역에 두는 지역사회복지심의위원회(地方社會福祉審議會)가 아동 복지에 관한 사항을 조사·심의하는 경우에는 아동복지심의회를 별도로 두지 않는다. 사회보장심의회(社會保障審議會) 및 아동복지심의회는 필요에 따라 서로 자료를 제공하는 등 항상 긴밀하게 연락을 취하여야 한다. 또한, 아동복지심의회는 각각 도도부현 지사 및 시정촌장의 자문에 답하거나 관계 행정기관에 의견을 제시하여 조사·심의를 위해 특히 필요하다고 인정될 때에는 관계 행정기관에 직원 설명과 자료 제출을 요구할 수 있다(아동복지법 제8조 및 제9조).

마) 기타

시정촌에 설치되어 있는 요보호 아동 대책 지역 협의회(이하 “요대협”이라 함)는 조정기관으로서 아동상담소, 경찰, 학교 등 관계기관 간의 조정, 협력 요청과 지원 진행 상황의 확인 및 관리 평가, 대응하는 기관 선정 등의 업무를 담당하는데, 실제 관계기관 간의 연계가 충분치 않고, 개별 사례별로 대응이 이루어지지 않는 등 결과적으로 심각한 사태에 이른 사례들이 발생하는 등 요대협의 기능에 대한 지적이 있었다. 이에 2017년 4월부터는 요대협의 기능을 강화하여 관계 기관 간의 협력 체계를 공고히 하기 위해 시정촌의 요대협 조정기관에 전문직 배치를 의무화하고, 전문직 연수 수강의무를 부과하여 책임을 갖고 각각의 사례에 실효성 있는 역할을 하도록 하였다(아동복지법 제25조의2).

라. 시사점

일본사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 일본은 헌법 제27조 제3항에 “아동을 혹사해서는 안 된다”고 하여 아동에 대한 특별한 보호를 규정하고 있다. 아동에 대한 독자적인 기본권의 보장은 아니더라도 아동을 보호대상으로 특정하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다(정극원, 2010: 175).

둘째, 아동과 관련한 일본법제는 아동복지법을 기본법으로 하여 몇 개의 특별법들로 구성된 법제를 두고 있어 통합적인 정책 추진이 가능하다는 점이다. 특히, 아동복지법상의 아동심의위원회와 사회복지법상의 사회복지심의위원회의 기능이 중복되지 않도록 조정하거나, 법률들 간의 연계를 강화하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

셋째, 일본은 아동 대상 법률의 기본법이 되는 아동복지법에서 아동의 연령을 명시하고 있는데, 영아는 만 1세 미만, 유아는 만 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 취학 후 18세 미만의 자를 말하고, 이들 모두를 포함하여 “아동”으로 정의하고 있다(법 제4조). 이와 같은 아동복지법상의 정의규정은 아동 권리 관련법에 일괄적으로 적용되어 법률 간 보장내용이 불필요하게 중복되는 것을 방지하고 있으며, 관련법들 사이의 연계를 도모하고 있다.

넷째, 일본은 각 지방자치단체 내에 요보호아동대책지역협의회를 설치하고, 아동상담소, 모자보건포괄지원센터 등 아동복지기관들이 상호 밀접한 관계를 구축할 수 있도록 비교적 상세한 법적 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체 내 아동복지시설 사이에 긴밀한 연계체계가 이루어지고 있다(이양희 외, 2015: 81). 특히, 지역사회에서의 아동양육지원을 추진하고 있으며, 중앙정부보다는 도도부현, 도도부현보다는 시정촌에서 육아지원을 강화함으로써, 보다 가까이에서 밀접하게 아동에 대한 지원이 이루어지도록 하고 있다.

3. 영국

가. 아동법체계 분석

영국에서 아동을 보호하고 아동 복지를 증진하는데 관련된 법체계의 중심에

는 1948년의 아동법을 개정한 1989년 「아동법(Children Act 1989)」이 있다. 1948년에 제정된 아동법은 보호받는 아동을 다른 일반 아동과 같은 권리를 지닌 개인으로 인정하고, 양친이 없거나 유기되었거나 부모와 떨어져 살거나, 아동을 부양할 능력이 없는 부모의 자녀들은 지역사회와 공공단체가 부모의 역할을 대신해야 한다는 개념을 확립하였다(최윤영, 2013: 74-75). 또한, 이법에서는 아동복지가 보호가 필요한 아동에게 필요할 뿐만 아니라 예방적 차원의 접근이 중요하다는 점이 인식되게 되었다(최윤영, 2013: 75) 이 법은 이후 수차례 개정되었다가, 1989년에 가장 통합적이고 포괄적인 내용이라고 평가받는 아동법으로 개정되었다.

1989년의 아동법(Children Act 1989)은 부모의 이혼에 따른 아동의 보호, 요보호 아동과 가정에 관한 지원 등을 포함한 법률을 하나로 통합한 것으로서, 부모는 자녀의 양육을 책임지며, 법원이나 지방정부에서 아동보호를 담당할 경우에는 아동의 이익을 우선적으로 고려해야 한다는 UN 아동권리협약의 원칙에 의거하고 있다(이순형 외, 2011: 43, 최윤영, 2013: 75 재인용). 또한, 아동복지서비스를 민간부문과 공공부문이 분담하여 담당하지만, 아동복지를 실행하는 과정에서 계획 수립 및 실행을 담당하는 것은 지방정부로서 민간기관과의 협력을 통해서 이를 추진하고 있다(최윤영, 2013: 75). 이 법에서는 원칙적으로 아동의 문제는 가정에서 해결해야 하며 정부가 아동에 대해 보호와 지원을 행하는 것은 보호할 필요가 있는 아동을 대상으로 하는 것이라는 기초 위에 성립되었다.

그러나, 친인척에 의해 잔혹하게 학대당해 사망한 빅토리아 클립비 사건이 발생하면서, 이러한 아동보호 체계에 일정한 한계가 있음이 확인됨에 따라 정부는 아동법을 개정하기에 이르렀다. 2004년 개정된 아동법(Children Act 2004)에서는 아동 커미셔너(Children's Commissioner) 제도를 창설하고, 아동과 청소년에 대한 지방정부의 서비스를 규정하고, 아동을 보호하고 아동에게 발생할 수 있는 위험을 방지하기 위해서는 아동에게 통합적인 서비스를 제공해야 하고, 서비스 제공 기관간 협력이 중요하다는 점을 강조했다.

그밖에 아동의 보호 및 복지에 관련된 법률로는 2002년의 「입양 및 아동법」, 2005년의 「아동수당법」, 2008년의 「아동청소년법」, 2010년의 「아동빈곤법」 등⁹⁶⁾이 있다.

96) 2002년 교육법 제175조는 다음 각호의 기관에게 그 기능이 아동(학교나 기관의 경우에 학교의 학생이거나 학교 외의 교육 시설에 다니고 있는 18세 미만의 학생을 의미한다)의 복지를 보호하고 증진하기 위한 목적으로 수행될 것을 보장하는 조치를 취할 의무를 부과한다.

16세 미만의 아동 및 일정 범위의 청소년에게 아동수당을 지급하기 위해 2005년에 제정된 「아동수당법(Child Benefit Act 2005)」은 잉글랜드와 웨일스를 비롯한 영국 전역에 적용되고 있다. 주로 아동이 교육과 훈련을 받는데 필요한 재정적 지원을 하기 위해 아동수당을 지급하는데 있어서 자격 요건과 절차 등을 규정하고 있다.

2008년의 「아동청소년법(Children and Young Persons Act 2008)」은 지방 정부의 사회서비스를 아동과 청소년에게 제공하기 위해 제정된 법률로서, 아동과 청소년이 고품질의 돌봄과 지원을 받고, 아동의 욕구에 맞춘 서비스 전달 체계를 개선하기 위해 돌봄 제도의 법적 프레임을 개혁하는 것을 목적으로 하였다. 아동과 청소년에 관한 지방 정부의 서비스 제공 기능을 규정하고, 아동에 관한 기구의 설립에 관해 돌봄 기준이 적용됨을 규정하고, 입양에 관한 결정사항을 독립적으로 심사하는 것을 주요 내용으로 한다.

2010년의 「아동빈곤법(Child Poverty Act 2010)」은 1999년 블레어 정부가 발표한 2020년까지 아동의 빈곤을 척결하기로 한 목표를 위한 법적 기초를 마련하기 위해 제정되었다. 이것은 슈어스타트(Sure Start) 사업⁹⁷⁾을 시행하기 위해서 중앙과 지방정부가 어떻게 협력하고, 절차를 마련해나갈 것인지에 관해서 규정하고 있다.

이와 같이, 영국의 아동법체계는 1989년에 개정된 아동법을 근간으로 하여 2004년에 개정된 아동법이 아동에 대한 보호 및 복지 증진을 위한 제도를 강화하는 내용으로 이를 보완하고 있으며, 아동에 대한 복지 차원에서 아동수당 지급에 관한 「아동수당법」, 아동과 청소년에 대한 지방정부의 사회서비스 전달 체계에 관해 규정하고 있는 「아동청소년법」, 그리고 아동 빈곤을 척결하기 위한 「아동빈곤법」이 마련되어 있다. 그밖에도 교육기관 등이 아동에게 교육을 함에 있어서도 아동의 안전을 보장하고 복지를 증진하기 위해 노력해야 할 의무를 규정한 교육법(Education Act 2002)과, 아동의 입양에 있어서 지켜야 할

a) 교육 기능에 관한 지방 기관들

b) 공립 학교(maintained schools)의 집행부와 학교나 기관의 행위에 관한 기능을 수행하는 교육 기관의 집행부

97) 슈어 스타트 프로그램은 정부 주도 하에 아동빈곤과 사회적 배제를 퇴치하는 대표적인 정책으로서, 빈곤층으로 열악한 환경에서 자라는 아동의 인생을 어려서부터 확실하게(Sure) 출발하도록(Start) 돕는다는 의미로서, 1998년 지역을 기반으로 하여 4세 이하의 아동과 부모에게 양질의 보육, 아동보호, 놀이, 산전 및 기타 의료 서비스를 제공하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 김미숙 외(2012). 아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안, 72 참조.

원칙 등을 규정한 입양 및 아동법(Adoption and Children Act 2002) 등이 있다.

나. 주요 관계법을 및 내용

1) 1989년 개정 아동법(The Children Act of 1989)

가) 성립 배경⁹⁸⁾

1987년 2월에 영국의 클리블랜드 카운티에서 많은 아이들이 사회서비스 기관에 의해서 집으로부터 격리되어서 성적으로 학대당했다는 진단을 받았다. 이것은 2명의 소아과 의사에 의해 내려진 진단이었는데, 진단을 내린 검사 방법(reflex anal dilation)이 논란을 불러일으키는 것이었지만, 그 진단에 근거해 사회서비스 기관은 지역 병원에서 그 아이들을 돌보기 시작했다. 그 이후에 그 진단 방법에 대해서 지역 경찰, 사회복지사, 경찰 소속 의학전문가, 담당 의사가 함께 검토를 진행하였는데, 그 과정에서 부모들의 거센 항의와 시민들로부터 사회서비스 기관에 대한 많은 비판이 제기되었다. 결국 클리블랜드 지역의 사회서비스국에서는 그 진단이 대부분 부정확하다는 결론에 도달함으로써 격리되었던 대부분의 아이들이 다시 집으로 돌아갔다. 이것이 계기가 되어서 1989년 아동법이 제정되었고, 1991년 10월 14일 시행되기에 이르렀다. 그런데, 같은 해 언론에 의해서 그 스캔들이 다시 재조명되기 시작하여 독립된 전문가가 보건부의 지침에 따라서 재검토한 결과 그 진단의 70%는 정확한 것이었다고 주장했고, 그에 따라 다시 상당수의 아이들이 사회서비스 기관으로 옮겨졌다. 2007년에는 그 지역의 수석 의료진이 그 당시 진단에 실수가 있다는 점을 인정하기도 하였다.

나) 목적

동법의 목적은 국가의 개입을 통해 더 나은 아동보호와 부모의 자녀양육을 도모하고, 아동과 관련된 법정단체와 부모가 파트너십을 구축하도록 하고, 자발적인 참여 및 행동을 촉진하는 것이다.

98) ‘Cleveland child abuse scandal’을 검색한 결과를 요약한 것이다. “Cleveland child abuse scandal” 검색, https://en.wikipedia.org/wiki/Cleveland_child_abuse_scandal (2017. 9. 23 인출).

다) 법체계의 구성⁹⁹⁾

동법은 총 12개 Part, 108개 조항으로 구성되는데 주요 내용은 다음과 같다.

Part 1은 총칙에 해당하는 부분으로서 아동복지의 중요성과 아동양육에 대한 부모의 책임을 규정하고 있다.

Part 2는 가사소송 중의 아동에 대해 법원이 내릴 수 있는 명령으로서, 아동의 주거, 접촉, 재정지원 등 관련된 8개의 명령을 명시하고 있다.

Part 3은 아동과 가족에 대한 지방정부의 지원 및 서비스에 관한 내용, 특히 지방 정부가 경찰의 보호 혹은 구급 중에 있는 아동에게 일시보호시설을 제공하고, 사례 검토와 조사, 관련 기관 간 협조 및 보육서비스에 관한 규정을 두고 있다.

Part 4는 돌봄과 감독에 관한 법원의 보호 명령, 감독 명령, 법원의 권한, 후견의 권한에 대해 정하고 있으며, Part 5는 아동사정명령, 긴급보호명령, 긴급보호가 필요한 아동에 대한 경찰보호, 지방정부의 조사의무 등을 규정하고 있다.

Part 6은 민간과 지방정부에 의해서 운영되는 공공보호시설에 관해 규정하고, Part 7은 민간 비영리기관의 아동보호시설 관련 규정을, Part 8은 등록된 아동양육시설에 관해, Part 9는 민간 가정위탁에 관해 규정하고 있다.

Part 10은 2002년 4월에 개정 시행된 것이고 아동보육서비스에 관해서 규정하고 있고, Part 11은 국가의 감독과 책임, Part 12는 기타 사항을 규정하고 있다.

〈표 IV-3-1〉 1989년 개정 아동법의 구성

구분	제목	세부 내용
Part 1	기본원칙(총칙)	<ul style="list-style-type: none"> - 제1조 아동의 복지 - 제2조 아동에 대한 부모의 책임 - 제3조 부모의 책임의 정의 - 제4조 아버지에 의한 부모 책임의 이행 - 제5조 어머니에 의한 부모 책임의 이행 - 제6조 후견인의 지정 - 제7조 후견인의 지정 취소와 철회 - 제8조 복지 보고서
Part 2	가사소송에 있어서 아동에 대한 명령	<ul style="list-style-type: none"> 총칙 특별 후견 재정적 구제 가족지원 명령

99) 해당내용은 최윤영(2013). 아동복지법제의 개선에 관한 연구: 권리와 전달체계를 중심으로. 이화여자대학교 박사학위논문, 75-76 참조.

(표 IV-3-1 계속)

구분	제목	세부 내용
Part 3	잉글랜드에서의 지방정부가 제공하는 아동과 가족 지원	잉글랜드에서의 지방정부에의 신청 아동과 그 가족에 대한 서비스 제공 : 웨일즈 아동에 대한 시설 제공 지방정부가 돌보는 관심 아동에 대한 의무 방문 특정 아동 및 청소년에 대한 조언과 지원 개인적 조언과 경로 계획 안전한 시설 수용 독립 평가 공무원
Part 4	돌봄 및 감독	총칙 돌봄 명령 감독 명령 법원의 권한 후견인
Part 5	아동 보호	- 제43조 아동 사정 명령 - 제44조 아동에 대한 긴급보호 명령 - 제45조 긴급보호명령의 지속 및 다른 보충 조항 - 제46조 긴급 상황시 경찰에 의한 아동 격리 및 시설수용 - 제47조 지방 정부의 조사의무 - 제48조 긴급 보호가 필요할 수 있는 아동 발견의 원조 권한 - 제49조 돌봄상태에 있는 아동의 유괴 - 제50조 유괴 아동의 회복 등 - 제51조 위험 상태에 있는 아동의 피난처
Part 6	지역 홈	지방정부의 지역 홈 설치 통제 및 지원을 받는 지역 홈에 관한 분쟁 해결 통제 및 지원을 받는 민간운영 지역 홈의 운영 중단 통제 및 지원을 받는 지방정부 지역 홈의 폐쇄
Part 7	민간운영 홈 및 자발적 기구	민간의 시설 설치 민간운영 홈 민간기구의 의무 지방정부의 의무
Part 8	등록 아동양육시설	사설 아동 양육시설 아동양육시설에서 아동의 복지 아동양육시설 종사자의 결격 사유
Part 9	민간 가정위탁	민간 가정 위탁 아동 민간 위탁 아동의 복지 민간 위탁 부모의 결격 사유 민간 가정 위탁의 금지 권한 벌칙

(표 IV-3-1 계속)

구분	제목	세부 내용
Part 10	아동 보육 및 영아를 위한 데이 케어	실효
Part 11	정부의 감독 기능과 책임	양육시설 조사 재정지원 조사와 정보의 순환 지방정부의 법령상 의무위반
Part 12	보칙 등	특정 시설에 수용된 아동의 확인 입양 친자확인 검사 형사적 돌봄 및 감독 명령 명령의 효과 및 지속 등 사법부 관할 및 절차 등 수색 영장 기타

자료: 황옥경(2013). 아동관련법과 아동복지법 변천사 연구, p. 9 <표1-4>를 바탕으로 하여 Children Act 1989를 재구성한 것임.

라) 주요 내용

(1) 기본원칙

1989년 아동법은 사법과 공법분야에 일반적으로 적용되는 아동정책의 기본원칙을 규정하고 있다. 즉, 제1조 제1항에서 “아동의 복지를 최우선적으로 고려해야 한다”고 규정함으로써 국가는 원칙적으로 가정에 개입해서는 안되지만, 아동 복지를 실현하기 위해서는 국가가 가정에 개입할 수 있도록 하고 있다. 즉, 아동의 복지를 위해서 국가가 개입하는 경우의 기준으로서 “중대한 위해 (significant harm)”를 제시하여 이러한 경우에는 법원이 보호관찰 명령을 발하게 하고, 이법에 정한 절차에 따라서 아동의 주거지를 결정할 수 있도록 규정하였다.

동법은 아동 양육의 일차적 책임은 가족에게 있음을 분명히 하고, 이를 지원하기 위해 지원명령, 교육과 감독 명령, 위기보호 명령, 아동사정 명령 등을 마련하였다. 법원이나 지방정부가 아동에 대해 어떤 결정을 내릴 때, 그 아동의 인종, 지역, 문화, 언어, 장애, 종교를 고려해야 하며, 아동이 가정이나 시설에서 지방정부의 서비스를 받고 있을 때 아동과 가족 및 지방정부는 협조 관계를 유지해야 한다. 다음으로 아동의 욕구를 법적으로 고려하여 아동이 자신의 생활에

영향을 미치는 과정에 참여할 수 있도록 해야 하며, 가족을 위한 대리서비스는 장기적으로 가족해체를 막는데 필요하거나 아동의 복리를 위해 절대적으로 필요한 경우에만 제공되어야 한다. 마지막으로 국가는 법원을 통하거나 아동이 심각한 고통을 겪고 있거나 겪을 위험에 처해 있을 때에만 가족생활에 개입할 수 있다.

1989년 아동법에서 주요한 변화 중의 하나는 부모의 권리와 의무(parental rights and duties)의 개념을 ‘부모의 책임(parental responsibility)’의 개념으로 바꾼 것이다(전경근 외, 2006: 112). 아동의 부모가 아동의 출생시 혼인 중인 경우에는 부모 각각 그 아동에 대해서 부모로서의 책임을 지고, 출생시에 혼인 관계에 있지 않다면 일차적으로 모가 부모의 책임을 진다.

여기에서 부모의 책임의 내용은 다음과 같다. 동법 제3조제1항에 따르면, “부모의 책임”이란 “아동의 부모가 아동과 그 재산에 관하여 법률에 의해서 가지게 되는 모든 권리, 의무, 권한, 책임 등”을 의미하고, 동조 제2항에 따르면 아동의 재산에 대한 후견인도 그 범위 내에서는 권리와 의무를 지게 된다. 만일 아동에 대해 부모로서의 책임은 지지 않지만 아동을 돌보고 있는 사람이 이 법에 의하면 아동을 보호하고 복지를 증진하기 위해서는 모든 상황에서 합리적인 범위내에서 그 책임을 다할 수 있다. 부모의 책임은 아동이 18세가 될 때까지 계속되나, 아동이 스스로 자신의 문제를 결정할 수 있게 되면 그 정도에 따라 조정된다.

(2) 적용 대상

아동·청소년의 취약성, 심각성의 정도에 따라 취약 아동(vulnerable child), 요보호아동(child in need), 관심아동(child looked after), 학대피해 아동(on child protection)으로 나누었고, 이 중에서 이 법의 주요한 적용대상인 요보호아동은 장애아동을 포함한 사회·경제적 취약성에 노출된 18세 미만의 아동을 의미한다고 정의했다(김지연 외, 2015: 107).

(3) 요보호아동을 위한 지방정부의 서비스

동법 제17조제1항은 모든 지방정부에 다음과 같은 일반적 의무를 부과하고 있다.

아동의 욕구에 적합한 범위와 수준의 서비스를 제공함으로써,

- (a) 관할 구역 내의 요보호상태에 있는 아동의 복지를 보호하고 증진할 의무
- (b) 그 의무와 연관이 있는 한, 아동의 가족에 의한 양육을 증진할 의무

제17조제5항에 따르면 지방정부는 그들을 대표하여 서비스를 제공하기 위한 조치를 취할 수 있고, 모든 지방정부는

- (a) 이 조, 또는 제18, 20, 22A부터 22C까지, 23B부터 23D까지, 24A 또는 24B에 따라 제공하는 것이 그 기관의 기능인 서비스를 다른 기관(특히 자발적 기관을 포함)에게 용이하게 제공해야 하고,
- (b) 그러한 서비스 제공에 있어서 그들을 대신하여 행위하는 어떤 사람에게도 적합하게 보이는 그러한 조치를 할 수 있다.

제17조제10항은 아동이 다음과 같은 경우에 해당하면 ‘요보호 상태’에 있다고 규정한다.

- (a) 아동이 1989년 아동법 Part III에 의해서 지방정부가 제공하는 서비스 없이는 합리적인 수준의 건강이나 발달 상태를 달성하거나 유지할 수 없거나 그러한 기회를 갖지 못하게 될 경우
- (b) 아동의 건강이나 발달 상태가 그러한 서비스 제공 없이는 상당부분 훼손되거나 더욱 훼손될 가능성이 있는 경우
- (c) 아동에게 장애가 있는 경우

제17조에 따라 지방 정부는 요보호아동에게 제공되어야만 하는 서비스가 무엇인지 결정할 책임이 있는데, 이것은 반드시 지방정부로 하여금 그 서비스의 제공자가 될 것을 요구하지는 않는다. 지방정부는 요보호 아동들이 지방정부의 보호 체계 내로 들어오지 않도록 예방적 서비스를 제공하고, 장기적으로는 가정의 해체를 예방하려는 취지에서 가족과 아동에게 서비스를 제공하는 것이다(김미숙 외, 2012: 53).

아동법상 지방정부는 요보호 아동에 대하여 보호 서비스를 제공하고(제17조), 요보호 아동이 5세 이하이고 미취학인 경우에 데이케어를 제공하고(제18조), 시설 수용과 유지 서비스를 제공하고, 보호조치중이거나 보호조치가 중단될 경우 조언과 지지를 제공하는 등의 의무를 진다(이용교 외, 2014: 83).

청소년 돌봄자(young carer)나 부모 돌봄자(parent carer)에 관한 규정은 2014년 아동·학교 및 가족법의 제96조 및 제97조의 규정에 의해서 1989년 아동법 Part 3에 삽입되어 있다.¹⁰⁰⁾

100) 주요 내용은 다음과 같다. HM Government(2015). Working Together to safeguard children,

(4) 중앙-지방 정부 간의 협력 체계

제27조는 다른 지방정부, 지방정부의 주택국과 보건기구에 아동과 가족을 위한 지방정부의 지원에 관한 동법 Part 3에 따른 정부의 의무를 이행함에 있어서 지방 정부와 협력할 의무를 부과하고 있다. 지방정부가 제27조제3항에 규정된 정부나 기구도 특정 행위를 수행함으로써 동법 Part 3에 따라 그 기능을 수행하는 것을 돕는 경우에, 그들은 문제된 그 행위를 특정해서 다른 기관이나 기구에 도움을 요청할 수 있다. 그러한 도움을 요청받은 정부나 기구는 그것이 자신의 법령상 또는 다른 의무와 의무에 양립가능하고, 그들의 기능가운데 어느 것을

UK, 97-98 참조.

제17ZA조는 영국의 지방정부는 그 관할구역 내에 있는 청소년 돌봄자가 지원을 받을 욕구가 있고, 그렇다면 그러한 욕구가 무엇인지를 사정해야 한다고 규정한다. 이것은 다음과 같은 경우 중의 어느 하나를 의미한다.

- (a) 기관이 청소년 돌봄자가 지원을 받고자 하는 욕구를 가지고 있을 수 있다고 판단해야 한다.
- (b) 기관은 청소년 돌봄자나 청소년 돌봄자의 부모로부터 청소년 돌봄자의 지원 욕구를 사정해달라는 요청을 받은 경우이다.

제17ZC조는 청소년 돌봄자의 욕구 사정을 수행하는 지방 정부가 사정을 고려하고 다음과 같은 점을 결정해야 한다고 규정한다.

- (a) 청소년 돌봄자가 그가 제공하거나 제공할 것으로 예상되는 돌봄과 관련하여 지원의 욕구를 가지고 있는지 여부
- (b) 만일 그렇다면, 그러한 욕구가 기관이 제17조에 따라 제공할 수 있는 서비스에 의해서 전체적으로 또는 부분적으로 충족될 수 있는지 여부
- (c) 그들의 욕구가 충족될 수 있다면, 청소년 돌봄자에게 그러한 서비스를 제공할 것인지 여부

제17ZD조는 다음과 같은 경우에 영국내의 지방 정부는 관할 구역 내에 거주하는 장애아동을 돌보는 부모가 지원을 받고자 하는 욕구가 있는지 여부, 만일 그렇다면 그러한 욕구는 무엇인지를 사정해야 한다고 규정하고 있다.

- (a) 돌봄자인 부모가 지원의 욕구가 있을 것으로 지방정부가 판단하는 경우
- (b) 지방정부가 부모 돌봄자가 지원의 욕구가 있는지 사정해달라는 요청을 받은 경우,
- (c) 지방정부가 동법 제17조에 따라 서비스를 제공하려고 하는 사람이 돌봄을 받고 있는 장애 아동과 장애아동의 가족이라는 점이 충족된 경우

지방정부는 이전에 동일한 피돌봄자에 관해서 청소년 돌봄자 또는 부모 돌봄자에 대해 돌봄 관련 사정을 수행한 적이 있었다면, 제17ZA에 의해서 청소년 돌봄자의 사정이나 제17ZD조에 의해서 부모 돌봄자의 사정을 수행할 필요가 없다. 단, 청소년 돌봄자나 부모 돌봄자 또는 그들이 돌보는 사람의 욕구나 상황이 마지막 돌봄 관련 사정 이후에 변화하지 않았을 경우에 그러하다.

제17ZF조에 의하면 부모 돌봄자의 욕구 사정을 수행하는 지방 정부는 사정을 고려하고 다음과 같은 점을 결정해야 한다.

- (a) 부모 돌봄자가 그들이 제공하는 돌봄에 관해서 지원을 받고자 하는 욕구가 있는지 여부
- (b) 돌봄을 받는 장애아동이 지원을 받고자 하는 욕구가 있는지 여부
- (c) 동법 제17조에 따라 정부가 제공할 수 있는 서비스에 의해서 확인된 욕구가 전체적으로 또는 부분적으로라도 충족될 수 있는지 여부
- (d) 부모 돌봄자 또는 돌봄을 받고 있는 장애아동에 관해서 그러한 서비스가 제공되어야 할지 여부

행사하는데 부당하게 방해가 되지 않는다면 그 요청을 따라야 한다. 여기에서 기관은 다음과 같다.

- (a) 지방 정부
- (b) 지방 주택국
- (c) NHS England
- (d) 의료 영리그룹, 특별보건기구 국가보건서비스 트러스트 또는 NHS 파운데이션 트러스트, 그리고
- (e) 제27조의 목적으로 장관이 승인한 개인

(5) 아동 보호 정책

(가) 아동 사정 명령(Child assessment orders)

제43조는 아동에 대한 사정 명령에 관해 규정하고 있다.

사정은 아동이 보호가 필요한지, 어느 서비스와 연결이 되어야 하는지, 추가적인 사정이 필요한지 여부를 파악하여 지역 정부의 결정을 돕기 위해 수행된다. 지방 정부에 신고가 접수된 후 사회복지사는 45일 이내에 사정의 책임을 맡아 지역에서 합의된 프로토콜과 아동의 필요에 따라 사정을 수행하고, 신고 당시의 상황에 따라 아동과 정기적으로 접촉한다.

지방정부는 아동에게 피해를 최소화할 수 있는 방법으로 아동과 가족 구성원과 인터뷰를 실시하며, 사정의 모든 과정, 결정사항 및 향후 계획을 기록하고 조치사항 및 아동의 상황을 아동과 관련된 가족 및 모든 파트너 기관에 전달한다.

경찰은 아동복지와 관련하여 범죄 발생에 우려가 있는 경우, 관련 타 기관이 책임을 수행할 수 있도록 돕는 역할을 하며, 그밖에 모든 관련 전문가들은 사정 조사 과정에 참여하고 아동과 가족에 추가 정보를 제공하며 아동과 가족에게 추가적으로 필요한 지원서비스를 합의하고 즉각적인 대응이 필요한 경우 지역 정부에 알린다(박세경 외, 2014: 177).

(나) 법원의 긴급보호명령(Orders for emergency protection of children)

법원은 1989년 아동법 제44조에 따라 누군가의 신청이 있을 경우, 아동이 상당한 위해를 겪게 될 것이라고 믿을만한 합리적인 이유가 있다는 점이 인정될 경우에는 아동에 관해 긴급보호명령을 내릴 수 있다.

그것은 그 아동이 다른 시설로 옮겨지지 않는 경우(신청자가 제공하거나 신청자가 대표로 있는) 또는 그 아동이 수용된 장소에 더 이상 머무르지 않는다면 인정된다.

긴급보호명령은 다음과 같은 경우에, 법원이 지방정부나 승인을 받은 사람(법 제31조에 따라 돌봄 명령 또는 감독 명령을 법원에 신청하도록 승인받은 사람 등)으로부터 신청을 받으면 법원에 의해 내려질 수도 있다.

법원이 그 아동에 관해서 이루어진 조사(법 제47조제1항에 따라 지방정부가 수행)가 아동에 대한 접근이 승인된 사람에게 불합리하게 거부됨으로써 좌절된 경우, 그리고 신청자가 그 접근이 긴급성의 문제로서 필요하다고 믿을만한 합리적인 이유가 있는 경우라고 인정된 경우에 그러하다.

뿐만 아니라, 신청자가 승인을 받은 개인인 경우에는, 법원이 그 아동이 심각한 위해를 받고 있거나 받을 가능성이 있다고 의심할만한 합리적인 이유가 있다고 인정해야 한다.

긴급보호명령은 신청자가 제공하는 시설이나 신청자가 대표로 있는 시설로 아이를 이동하거나, 그 아이를 신청자의 보호 하에 둘 권한을 부여한다.

(다) 지방정부의 조사권한

제47조제1항은 다음과 같이 규정하고 있다:

지방 정부가

- (a) 관할 구역 내에 거주하거나 발견된 아동이 긴급 보호명령의 객체가 되거나 경찰의 보호 하에 있다는 사실을 알게 된 경우 또는
- (b) 관할 구역 내에 거주하거나 발견된 아동이 중대한 위해로 고통받고 있거나 고통받을 가능성이 있다고 의심할만한 합리적인 이유가 있는 경우에, 지방정부는 아동의 복지를 보호 또는 증진하기 위한 어떠한 행위라도 해야하는지 여부를 결정하는데 필요하다고 생각하는 그러한 조사를 수행하거나 조사가 이루어지도록 해야 한다.

제47조제9항은 지방정부가 제47조에 근거한 조사를 수행하는 경우에 제47조제11항에 규정된 사람들에게 지방정부가 요청할 경우 이러한 조사를 수행하는 것을 도울 의무를 부과한다. 1989년 아동법 제17조와 제47조는 어떠한 서비스가 제공될지 또는 어떠한 조치가 취해질 것인지 결정하는 것을 도울 수 있기 위해서, 합리적으로 실행가능하고 아동의 복지와 연관되는 한, 지방정부가 다음과 같은 것을 해야 한다고 규정한다.

- (a) 그러한 서비스의 제공 또는 조치에 관해 아동의 욕구와 감정을 확인하고,
- (b) 아동의 그러한 욕구와 감정을 확인할 수 있다면 그것을 적절히 고려해야 한다.

2) 2004년 개정 아동법(Children Act 2004)

가) 성립 배경

2000년 빅토리아 클림비(Victoria Climbie)의 사망이 2004년 아동법 성립의 계기가 되었다. 코트디부아르 출신인 9살 소녀 빅토리아 클림비는 가난을 피해 이모할머니와 영국에 왔는데, 이모할머니와 그녀의 남자친구에 의해 학대와 잔인한 폭력에 시달리다가 병원에 실려와서 저체온증, 장기손상, 영양 결핍으로 다음날 사망하였다. 클림비의 죽음으로 인해, 아동을 보호하기 위한 사회서비스가 제대로 작동되었는지 철저하게 조사가 이루어졌고, 이를 바탕으로 클림비 보고서가 작성되었다. 이를 바탕으로 정부에서는 2004년에 Every Child Matters라는 녹서를 발간하였다.

녹서 Every Child Matters는 중앙은 물론 지방정부의 아동 보호 기능을 강화하고 정책비전을 설정, 실현하는데 중요한 원칙과 전략을 제시하고 있다. 아동에 대한 적절한 보호를 제공하지 못한 정책 실패의 원인을 a) 유관기관들 간의 조율과 연계의 부족, b) 정보공유의 실패, c) 책임 의식의 결여 그리고 d) 일선 서비스 제공인력의 부족과 효과적인 인력운용 및 훈련체계의 결여라고 보았다(박세경, 2015: 80). 이에 따라 아동보호체계의 보호대상을 아동학대 뿐만 아니라 각종 발달위기에 노출되어 특수교육 욕구가 있거나 행동장애, 방임 등으로 고통 받는 아동을 고려하면서 조기개입과 효과적 보호서비스의 전달 등을 위해 다음의 6가지 아동보호정책 개편의 원칙을 제시하였다(박세경, 2015: 80).

즉, 이 정책은 요보호아동에 국한하지 않고 전체 아동을 대상으로 조기개입과 문제의 악화를 예방하는 전략을 취하는데, 아동중심실천(child-centered practice), 조기개입과 협력관계를 바탕으로 교육과 아동복지 서비스를 연계한 아동의 성과에 초점을 맞추고, 정부개입의 최소화와 협력관계 강조, 연속적, 통합적 접근 추구를 그 특징으로 하였다(김지연 외, 2015: 120).

나) 목적

이를 바탕으로 1989년 아동법은 전면 개정되었고, 2004년 성립된 아동법은 모든 아동이 어떠한 배경이나 상황에서도 건강하고 안전하며, 즐겁게 배울 수 있고, 사회에 기여하며 경제적 역량을 획득하는데 필요한 서비스를 받아야 한다고 규정한다(최윤영, 2013: 77). 이에 따라 아동과 가족은 지방 정부로부터 필요한

서비스에 대한 정보와 조언을 더욱 쉽게 취득하고, 서비스 제공 과정에서 사회복지 및 교육 인력이 공조체제를 유지할 수 있게 되었다(최윤영, 2013: 77).

다) 법체계의 구성

동법은 총 6개의 Part, 69개 조항으로 구성되는데, Part 1은 아동커미셔너에 관해 규정하고 있고, Part 2는 잉글랜드의 아동서비스, 지역아동보호국, 지방정부의 행정, 아동서비스에 대한 지도·감독을 규정하고 있다. Part 3은 웨일즈의 아동서비스를, Part 4는 웨일즈의 가사소송을 위한 후견인, 지지서비스와 양도를 명시하고 있으며, Part 5는 민간위탁과 아동보육, 위탁부모에 대한 비용지불, 지방교육당국의 감사 등 지방정부의 서비스, Part 6는 일반 조항을 다루고 있다.

동법의 구성은 다음과 같다.

〈표 IV-3-2〉 2004년 개정 아동법의 구성

구분	제목	세부 내용
Part 1	아동 커미셔너	설립의 근거 일반적 기능 커미셔너의 조사 발의 커미셔너의 일반적 조사 웨일즈에서의 커미셔너의 기능 스코틀랜드에서의 커미셔너의 기능 북아일랜드에서의 커미셔너의 기능 연간보고서 작성
Part 2	잉글랜드에서의 아동서비스	총칙: 복지증진을 위한 협력, 적용범위, 통계구축 지방 아동보호이사회: 설립, 기능, 재정 등 지방정부의 행정권: 아동청소년보호계획, 디렉터 아동 서비스의 검사: 공통 검토, 사회서비스 등급 판정
Part 3	웨일즈에서의 아동서비스	총칙: 복지증진을 위한 협력, 아동청소년보호계획, 아동서비스국의 책임, 통계구축 지방 아동보호이사회: 설립, 기능, 재정 등
Part 4	가족절차에 있어서 자문 및 지원 서비스	웨일즈에 있어서 CAF/CASS ¹⁰¹⁾ 기능 CAF/CASS에서 의회로의 이송(Transfer)
Part 5	보칙	개인양육 아동 보육과 데이케어 지방정부 서비스 기타 조항

(표 IV-3-2 계속)

구분	제목	세부 내용
Part 6	기타	민간 가정 위탁 : 통지, 등록제도 아동 보호 및 데이케어 지방정부 서비스 : 양육부모 수당, 개입, 지방교육기관 감독, 아동육구의 확인,

자료: 「Children Act 2004」의 내용을 요약한 것임.

라) 주요 내용

(1) 기본원칙

이 법은 아동의 돌봄과 지원을 위해 제시하고 있는 원칙은 다음과 같다.

- 아동의 건강 보호
- 아동의 안전 보장
- 아동이 삶을 즐기도록 지원
- 아동이 성공을 추구하는 것을 돕고, 아동의 삶에 기여할 수 있도록 돕고, 우리 아이들의 미래에 경제적 안정을 달성하도록 돕는 것

이와 같은 공통의 목적을 위해서 사회서비스 기구와 보건서비스 기구와 정부가 연대하여 일을 추진하도록 규정하였다. 동법은 2004년의 녹서(Every Child Matters)에 기초하여 만들어진 것으로서, 1989년 법과 비교하여 몇 가지 구조적 변화가 일어났다. 2006년 4월부터 아동에 대한 지역 사회의 교육과 사회적 돌봄 서비스는 아동서비스국장의 지휘 아래 함께 이루어지고 있다.

(2) 아동 커미셔너 제도

동법이 1989년 개정된 아동법과 다른 점 중의 하나는 잉글랜드 지역에 아동 커미셔너(Children's Commissioner for England)를 임명한 것을 들 수 있다. 유엔 아동권리위원회가 아동권리 모니터링을 담당하는 기구를 창설해야 한다고 권고함에 따라, 커미셔너가 아동의 권리 보호 및 옹호 활동을 담당하게 된다. 그는 아동에게 최선의 이익을 보장하기 위해 노력하고, 아동의 의견을 청취하여 아동을 신체적·정신적 위협으로부터 보호하고 필요로 하는 여가와 교육활동을 할 수 있도록 하며, 사회적 활동에도 적극적으로 참여할 수 있도록 아동의 자립을 지원을 역할을 한다(최윤영, 2013: 78). 이러한 아동커미셔너는 아동권리증진 활동의 주체를 명시한 것으로서 1997년도와 2000년도에 각각 웨일즈와 스코틀

101) Children and Family Court Advisory and Support Service(아동가족법원 자문지원 서비스)의 약자임.

랜드에도 도입되었다(이승기 외, 2008: 15).

(3) 지방정부의 역할 강화

제10조는 지방 정부의 담당 기관에게 기관 간 협업을 증진하기 위한 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 여기에서 협업은 각 기관의 관련 당사자와 지방 정부의 영역에서 그 기관이 적절하다고 판단하는 아동의 활동에 관련된 기능을 수행하거나 그 활동에 참여하는 사람들 간의 협업이다. 그 조치는 그 기관의 영역 안에서 아동의 복지를 증진하기 위해서 이루어져야 하며, 여기에는 다른 결과와는 달리 위해와 학대로부터 보호를 포함한다. 즉, 동법에서 학대, 방임 아동을 위한 보호서비스 과정에서 관련 기관들 간 연계체계의 주도적 역할을 지방정부가 수행해야 함을 명시한 것이다(이승기 외, 2008: 15). 이를 위해서 정부는 아동정책에 있어서 관련 기관들의 협업을 위한 지침(Working Together to Safeguard children)을 마련하였다. 여기에서 정부는 모든 지역에서 아동에 대한 효과적인 보호조치를 취하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 핵심 원리를 준수해야 한다고 밝히고 있다(HM Government, 2015: 8). 첫째, 아동의 보호는 모든 사람의 책임이기 때문에, 각 전문가와 기관은 자신들이 제공하는 서비스가 효과적이 될 수 있도록 최선의 노력을 다해야 한다. 둘째, 아동 중심의 접근방법을 취해야 한다는 것으로 그들이 제공하는 서비스가 효과적이기 위해서는 아동의 수요와 관점을 명확히 이해하는 것이 바탕이 되어야 한다(HM Government, 2015: 8).

제11조는 일련의 기관과 개인들에게 그러한 기능과 그들이 다른 사람에게 제공하는 서비스가 아동의 복지를 보호하고 증진할 필요에서 수행되도록 보장하는 조치를 마련할 의무를 부여하고 있다.

제13조는 각 지방정부에 지방 아동안전보장이사회(Local Safeguarding Children Board: LSCB)를 설치하고, 그 이사회에 각 지방정부 그리고 그 정부의 이사회 파트너의 대표를 내무부장관이 규정에 의해 지명하는 사람으로 포함시켜야 할 의무가 있다.

제14조는 지방아동안전보장이사회의 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.

- (a) 지방정부의 관할 영역 내에서 아동의 복지를 보호하고 증진하기 위해서 위원회를 대표하는 위원 또는 기구에 의해 수행되는 기능의 조화를 꾀하고,
- (b) 아동의 복지를 보호하고 증진하기 위해서 각 개인 또는 기관이 수행하는 기능의 효과성을 보장하는 것이다.

법 제13조와 제14조에 따라 제정된 지방 아동안전보장이사회 규정(2006)은 이 사회의 기능을 규정하면서, 여기에는 그 지역에서 모든 아동의 사망에 대해 조사를 수행하고, 특정한 경우에는 중대 사건 조사를 수행하는 것을 포함한다.

2009년 국경, 시민권 및 이민법(Borders, Citizenship and Immigration Act 2009)의 제55조에 따르면 장관(실제로, 영국 이민국, 이민집행 및 국경관리청)은 이민, 망명, 국적 및 관세, 그리고 그와 관련해서 제공되는 각종 서비스 관련 기능이 영국 내 아동의 복지를 보호하고 증진하기 위해 수행될 것을 보장하는 조치를 취할 의무가 있다.

마) 법시행 이후 아동정책의 변화

2008년 런던에서 발생한 17개월 된 피터 코넬리(Peter Connelly)의 학대로 인한 사망은 영국 정부가 그간의 아동법 관련 정책과 서비스의 효과성에 문제가 있음을 인식하게 되는 계기가 되었다(김지연 외, 2015: 121). 피터는 아동보호대상으로 분류되어 60여명의 건강 및 사회복지 전문가와 접촉한 상태였지만, 친모의 남자친구의 학대로 사망하게 되어서, 아동보호정책의 대상이 일반 전체 아동 가운데에서도 학대피해아동을 포함한 요보호아동에 대한 특별 보호에 초점을 두는 것으로 다시 바뀌게 되었다.¹⁰²⁾

3) 2008년 아동 및 청소년법(Children and Young Persons Act 2008)

동법은 아동과 청소년에게 돌봄과 지원의 품질을 보장하고, 서비스 전달 체계를 개선하기 위해 현행 돌봄 제도의 법적 구조를 개혁하는 것으로서, 돌봄 시스템에 편입된 아동과 청소년들이 부모가 그 자녀에게 가지고 있는 것과 동일한 열망을 실현할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다.¹⁰³⁾

동법은 크게 5개의 Part로 구성되어 있으며, Part 1에서는 아동과 청소년에 대한 사회 서비스의 전달에 대해 규정하고 있다. 이에 따르면 지방정부는 아동과 청소년을 위해 사회 서비스를 일부 또는 전부 제공하는 기관과 협력할 수

102) 이후 2010년 연합정부의 등장으로 영국은 보호대상 아동에 대한 특별한 보호감시, 서비스, 행정에 주력하고 있으며, 가족의 빈곤이 아동학대나 청소년기 가출, 비행 및 이탈 등 사회적 문제와 밀접한 관련성이 있다고 보고, 아동빈곤 감소를 통해 정책 대상의 출현을 감소시키는 전략을 취하고 있다. 김지연 외(2015). 아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구, 121.

103) PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfar.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23 인출).

있으며, 사회 서비스의 제공자는 아동 개인에게 사회 서비스를 제공함에 있어서 지방 정부를 대체할 수 있고, 내무부 장관은 잉글랜드 내에서 아동과 청소년의 복지를 위해서 서비스를 제공할 법적 의무가 있다.¹⁰⁴⁾

Part 2는 관심 아동에 대해 시설제공, 교육 및 일반적 서비스 제공에 관해 규정하고 있다. 우선 지방정부는 관심 아동에 대해 시설을 제공하고, 그들에게 그 시설에 거주할 수 있도록 할 의무가 있으므로 지방정부는 아동이 함께 거주하는 사람이 적합하거나 아동의 집에서 살 수 있도록 필요한 조치를 취할 수 있고, 이행 정도를 감독하기 위해 독립 보호 담당관(independent reviewing officer: IRO)을 임명할 수 있다. 이들은 아동보호계획을 검토하고 보호중인 사례를 감독하며, 보호계획이 아동의 욕구를 충족시키지 못하거나 효과적으로 수행되지 못할 때 지방정부에 이의를 제기한다.¹⁰⁵⁾ 또한, 지방 정부는 관심 아동 및 청소년을 방문하기 위해 대리인을 임명할 수 있고, 조언, 지도, 상담을 제공할 수 있고 가능한 경우에는 시설에 수용된 아동의 가족과 함께 방문할 수도 있다.¹⁰⁶⁾ 공립학교 집행부는 관심 아동으로서 학교에 등록된 학생들이 교육적 성취도를 증진시킬 책임을 맡도록 직원을 지정해야 한다.¹⁰⁷⁾ 그리고 지방정부는 관심 아동이 고등 교육을 받기를 원하는 경우에 관련 비용을 부담해야 하기 때문에, 이러한 점에서 1989년 아동법은 지방정부의 비용부담을 확대하는 방향으로 개정되었다.¹⁰⁸⁾

4) 2010년 아동빈곤법

영국은 빈곤 아동이 다른 OECD 국가들보다 매우 많은 상황에 직면하여 탈 빈곤아동정책에 주안점을 두었다. 이에 2020년까지 영국 아동 빈곤 척결이라는 의제를 가지고 슈어스타트 정책을 강화하였고, 2010년에는 노동당 의원들의 주도로 아동빈곤법을 제정하여 성공적으로 아동 빈곤을 척결하고 중앙 및 지방정

104) PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfar.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23 인출).

105) 이용교 외(2014). 아동보호제도 평가 및 개편방안 마련 연구 최종보고서(안), 95.

106) PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfar.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23 인출).

107) PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfar.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23 인출).

108) PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfar.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23 인출).

부 차원에서 감시할 수 있는 프레임을 구축하였다(최운영, 2013: 80).

동법의 목적은 “성공적으로 아동 빈곤을 척결하고, 동법이 규정한 목표 달성을 위해 중앙 및 지방정부 차원에서 감시할 수 있는 프레임워크를 구축하는 것”으로서 2020년 아동 빈곤 척결을 위한 로드맵을 기반으로 목표를 설정하였다(한국법제연구원, 2011: 25).

법 제3조부터 6조까지는 아동 빈곤의 유형을 4가지로 나누어 구체적인 목표를 제시하고 있다. 첫째, 상대적 빈곤 가정(평균 영국 가정 순수입의 60% 이하)에서 살고 있는 아동의 10% 이내 감축, 저소득과 물질적 빈곤 가정(평균 영국 가정 순수입의 70% 이하)의 아동 5% 이내 감축, 절대적 빈곤 아동(영국 정부가 적용한 기준액의 60% 아래 해당)의 비율을 5% 이내로 감축, 지속적인 빈곤아동(지난 4년간 적어도 3번 이상 가정 순수입이 평균 60%가 되지 않는 가정의 아동)은 보호의 대상이 된다고 규정하고 있다(한국법제연구원, 2011: 27).

또한 아동빈곤위원회를 설치하여 장관 및 담당자에게 아동빈곤 관련 정책에 대한 전문적인 의견을 제공하도록 규정하였고(법 제8, 13조), 장관에게 아동빈곤 관련 정책 관련 연차 보고서 출간의무를 규정하였고(법 제14-15조), 이 법의 시행을 위해서는 경제상황 및 국고 재정상태를 고려할 것을 명시하였다(법 제16조).

다. 소관부처 및 주요 행정전달체계

영국의 아동복지서비스 전달체계를 보면 대인 사회서비스 행정에 대한 통제와 감독은 중앙정부가 담당하지만, 서비스 제공의 실제적인 책임과 집행은 지방정부에 의해서 이루어진다(김미숙 외, 2012: 70-71). 지방정부 사회서비스국에 소속된 사회복지사가 아동과 가족의 욕구를 사정하여 필요한 서비스를 계획하며, 서비스를 조정 및 관리하는 책임을 진다(김미숙 외, 2012: 71). 아동 보호, 복지, 교육 등 다양한 서비스가 연장선상에서 제공되고 있으며, 교육부에서 아동보호 업무를 추진하면서 보호·복지를 교육을 기반으로 접근하고 있다(김지연 외, 2015: 151).

1) 교육부

2011년 이후 교육부가 기존의 아동·학교·가족부(Department for Children, Schools and Families: DCSF)가 담당하던 업무뿐만 아니라 19세 미만 아동·청소년

년의 교육, 보호, 복지를 통합적으로 담당하고 있다(김지연 외, 2015: 121). 교육부는 아동가족국(State of Children and Families), 학교국(State for Schools), 기술국(State for Skills), 교육·보육국(State for Education and Childcare)으로 나누어져 있는데, 아동가족국에서 입양, 위탁보호, 아동보호, 가족관련 법률과 아동·청소년 대상 각종 서비스를 관할하고 있다. 이것은 아동과 가족의 욕구와 문제를 교육정책의 관점에서 바라보고, 학교 관련 문제가 교육문제가 아닌 사회문제라는 인식 하에 가족을 기반으로 통합적 서비스를 제공해야 한다는 점에 기인한 것이다(Colton & Welbourne, 2013: 78-82; 김지연 외, 2015: 121에서 재인용).

2) 지방정부의 아동서비스국

각 지방 정부는 정부 내에 사회서비스국(Social Service Department)을 두고 아동복지서비스를 담당하게 하였다. 1993년 지역사회보호법의 제정으로 기존 서비스의 대상인구별 조직에서 서비스 제공과 구매, 커미션 관리운영이라는 분류로 기능이 재조직되었고, 중앙정부의 사회감독관(Social Services Inspectorate)을 설치하여 지방정부의 사회서비스국에 대한 감독 및 조언을 하고 있다. 2004년 아동법 개정을 통해서 사회서비스국은 아동서비스국(Children's Services Department)으로 개편되었다.¹⁰⁹⁾

3) 지역 아동안전보장이사회(Local Safeguarding Children Boards)

지역 아동안전보장이사회(LSCBs)는 2004년 아동법 제13조에 따라 설치된 것으로서, 동조에 따르면 지방정부는 자신의 관할 구역 내에 지역 아동안전보장이사회를 설치해야 하고, 이사회는 조직과 구성에 관해 명시해야 한다. 이사회는 건강, 교육 사회적 돌봄, 경찰, 보호관찰 및 민간 영역의 대표들로 구성되며, 정기적으로 회의를 개최하여 각 기관들이 아동을 보호하고 그들의 복지를 증진시키기 위해 상호 협력하고 있다.

동법 제14조에 따르면 이사회의 목적은 관할 구역 내의 아동 보호와 복지 증진을 위해서 위원회 위원들의 협력을 도모하고, 각 위원들이 그 목적을 위해 행

109) 험프셔의 아동서비스국은 아동과 청소년의 삶을 증진하는 것을 목적으로 하고 있으며, 아동의 입양과 양육, 아동돌봄, 초중등 교육, 장애아동 및 특수교육수요를 가진 아동 지원 관련 서비스를 관할하고 있다. Hantsweb 홈페이지, Hampshire Children's Services Department, <http://www3.hants.gov.uk/childrens-services/about-cs.htm>(2017. 9. 17. 인출).

하는 업무의 효과성을 보장하는 것이다.

이사회에 대해서는 이사회 규정(Local Safeguarding Children Boards Regulations 2006) 제5조가 구체적으로 규정하고 있는데, i)관할 범위 내에 있는 아동을 보호하고 아동의 복지를 증진하기 위한 정책과 절차를 강구하고, ii) 아동보호 및 아동 복지 증진을 위해서 관할 구역 내의 관련자와 기관과 소통하고 아동을 위한 최선의 대책을 논의하며, iii)지방정부와 이사회에 협업자들의 업무를 감독하고 평가하며, iv)아동을 위한 서비스 계획 수립에 참여하고, v)중대 사안 발생시 검토 및 자문을 수행한다(HM Government, 2015: 66). 또한, 이사회는 아동보호가 필요한 상황과 적절한 대책을 수립하기 위해서 정보 공유가 중요하므로 정보 공유의 중심점 역할을 담당하기도 한다.

〈표 IV-3-3〉 영국 정부의 역할 분담 및 책임범위

소관부처	교육부 (Department of Education)	지역아동안전보장 이사회 (LSCBs)	지역정부 (Local Authorities)	아동서비스국 (Children's Services Department)
주요기능	아동보호 총괄	아동보호 관련 주요 활동 조율 및 단체간 협력체계 구축	지역 단위에서 아동보호서비스 계획 및 제공	아동서비스 전달
세부사업	지역정부에 법적/비법적 제도 및 지침 제공	연간 지역아동보호 경과보고 발간 및 배포	지역 단위에서 실무자를 위한 지침 제공	아동 대상 교육, 사회서비스 총괄

자료: 박세경 외(2014). 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구. p. 180.

라. 시사점

지금까지 영국의 아동법제의 특징과 그 주요 내용을 살펴본 바에 의하면, 우리나라 아동법제의 개선을 위해서 다음과 같은 시사점을 도출해볼 수 있다.

첫째, 영국의 아동법은 아동의 권리, 복지, 보호 그리고 영유아보육, 아동폭력, 비행, 빈곤과 관련된 내용을 모두 다루고 있는 아동정책의 기본법이라고 할 수 있다. 아동폭력, 비행, 기아, 영유아 보육 등과 관련한 내용이 아동복지법과는 별도로 제정되어 있는 우리나라와는 달리 영국의 2004년 아동법은 이들 영역을 모두 포함하고 있다(이승기 외, 2008: 16). 즉, 아동에게 보호가 필요한 사건이 발생한 경우 이것을 학대인지, 입양인지, 위탁인지, 빈곤아동인지, 비행인지

판단하기 전에, 지방정부가 중심이 되는 아동보호서비스 체계로 보고되고, 그 이후 그 아동에 대한 문제 확인 및 진단, 서비스 제공기관 등을 결정하게 된다(최윤영, 2013: 84). 따라서, 아동 보호의 각 영역에서 발생하는 요구와 문제들에 대한 관련 기관간의 협조체계가 구축되어 있어서 통합적이고 일관된 아동복지 서비스가 제공될 수 있는 법적 기반이 마련되어 있다고 할 수 있다(최윤영, 2013: 84).

둘째, 영국의 아동 정책은 중앙정부가 중심이 되고 있으나, 구체적인 서비스 정책은 각 지방정부가 그 지역의 사정에 맞게 아동복지를 추진하고 적합한 서비스를 제공하고 있다. 2004년 개정된 아동법에 의한 아동정책에 있어서 지방정부의 역할이 강화되었는데, 지방정부의 모든 공직자는 아동복지서비스에 대한 책임을 지게 된다. 지방정부의 주도 하에 문제의 발견, 사정, 평가 및 서비스 계획이 수립되고 민간 위탁 기관이 서비스를 전달하는 체계를 가지고 있다(최윤영, 2013: 84). 즉, 지방정부는 그 관할 구역 내에서 모든 아동과 청소년을 보호하고 그들의 복지를 증진할 책임을 지고 있다. 1989년 아동법과 2004년 아동법에서 모두 지방정부에게 아동보호 및 복지 증진을 위한 주요 기능을 부여하고 있다. 1989년 아동법 제17조와 제47조에 따라 지방정부는 요보호아동과 중대한 위해로 고통 받고 있고, 고통받을 가능성이 많은 아동에 대해 보호할 의무가 있고, 아동서비스국장을 중심으로 하여 아동서비스를 담당하는 공무원 모두가 이러한 기능을 효과적으로 전달할 책임을 진다. 그런데, 이와 같이 아동보호에 있어서 지방정부가 선도적인 역할을 해야 함에도 불구하고, 해악으로부터 아동을 보호하는 것은 모든 사람들이 부담해야 하는 책임이라고 할 수 있다.

셋째, 영국은 전체 아동을 대상으로 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향하면서도 아동학대에 대한 대응을 위하여 관련 기관 종사자를 위한 지침(Working Together)¹¹⁰⁾에서 행정 및 서비스 전달시 공공과 민간 간 상호협력을 강조하고 있다(김지연 외, 2015: 149-150). 빅토리아 클림비 사건을 계기로 기존의 아동보호제도를 실패로 규정하고, 2004년 개정법에서는 아동보호 서비스에 참여하는 모든 관련 기관들이 협력하여 개입 프로그램을 제공해야 한다고 규정하고 있다(이승기 외, 2008: 17).

마지막으로, 영국의 아동법체계에서는 아동 중심의 접근이 전제가 되어 있다.

110) 영국 정부는 보건부, 교육부, 내무부 합동으로 아동보호 및 복지 관련 서비스 담당 기관간의 연계를 위해서 “Working Together to Safeguard Children”이라는 지침을 발표하였다. 현재는 2015년 3월에 발간된 지침이 적용되고 있다.

그동안의 아동보호 체계가 실패한 이유는 대부분 아동이 원하는 것이 무엇인지, 아동의 관점에서 문제를 바라보지 않는 경우가 많았기 때문에, 효과적인 보호체계를 수립하기 위해서는 아동이 원하는 것을 제대로 파악할 필요가 있다고 보았다. 따라서 아동 관련 업무에 종사하는 사람은 누구나 아동을 존중하고, 아동의 욕구가 무엇인지 경청하고, 그것을 아동에게 필요한 서비스나 프로그램을 결정할 때 아동을 참여시켜야 한다. 이러한 내용은 1989년 개정 아동법 제17조에 따라 어떤 서비스를 제공할 것인지 결정할 때와 제47조에 근거하여 개별 아동을 보호하기 위한 조치를 결정할 때 아이들의 욕구를 적절히 고려하도록 규정된 것에도 반영되어 있다(HM Government, 2015: 10). 즉, 아동법 제17조 제4A항에 따르면, 지방정부가 요보호아동에 대한 서비스 제공을 결정할 때에, 합리적으로 실행가능하고 아동의 복지를 위해 필요한 경우에, 서비스에 대한 아동의 바람과 의사를 확인하고 그 연령과 이해도에 따라 그러한 욕구를 적절히 고려해야 한다. 그리고 동법 제47조 제4항에 따르면 아동보호 조치를 결정하기 위한 조사를 실시할 경우에, 지방정부가 아동에 관해 충분한 정보를 얻지 못했다면 아동에게 직접 접촉하거나 그를 대리 또는 후견하는 사람에 대한 접근권을 보장하기 위한 조치를 취해야 한다. 이와 같이 아동에 대한 서비스 또는 보호 조치를 결정할 때에는 아동의 욕구와 상황을 제대로 파악하기 위해 아동의 참여를 보장할 필요가 있다.

4. 소결

위의 검토를 통해 아동권리와 관련하여 독일, 영국, 일본 등의 사례에 관하여 검토해 보았다. 각국이 사회적 문화적 특수성이 다르기 때문에 어느 곳이 가장 좋다, 나쁘다는 식의 직접적이거나, 일률적인 비교는 불가능하다. 하지만 위의 아동권리 선진국들에 있어서 장점으로서 몇 가지 공통적인 사항을 발견할 수 있고, 이러한 시사점은 우리에게 좋은 교훈이 될 것으로 판단된다.

첫째, 각국에서는 아동의 권리를 보호하고, 복지의 증진을 위해 통합된 법체계로서 기본법을 갖고 있다는 점이다. 독일의 경우 「아동·청소년지원법」이, 일본에서는 「아동복지법」을, 영국의 경우에는 「아동법」이 아동권리와 복지에 관한 기본법으로서 자리를 잡고 있기 때문에 향후 아동과 관련된 법제의 신

설이나 개정에 있어도 해당 법률의 목적과 취지에 부합하도록 제정 혹은 개정하는 것이 가능하다. 반면 우리나라의 경우 정확히 어떤 법이 아동권리와 복지에 관한 기본법이라 할 수 있는지에 관하여는 여전히 불분명하다. 정부가 저출산 문제를 해결하기 위한 방안으로서 많은 예산을 집행하고 있음에도 실질적인 효과를 보기 어려운 점은 이러한 통일된 법체계를 구축하지 못한 점이 크다. 결국 이러한 문제는 각 부처가 자신의 소관업무에 관하여만 주안점을 두기 때문에 큰 틀에서 아동권리를 충분히 반영하지 못한 결과를 초래하게 된다. 또한 유엔아동권리협약 제3조에서도 ‘아동이익최우선의 원칙’에 관한 규정을 둠으로써, 다른 목적보다 아동의 권리가 우선시 되도록 규정하고 있다. 우리 또한 아동법제의 정비를 통하여 ‘아동기본법’의 신설 혹은 기준이 될만한 법의 개정을 통해 아동권리를 인정하고 기본원칙에 관한 사항을 규정하는 법체계의 정비 및 신설이 필요하다.

둘째, 법체계의 정비이다. 독일과 일본, 영국에서는 아동에 관한 기본법을 통해 법체계의 통일성을 꾀하고 있다. 이러한 점은 아동의 정의규정과 같이 우리 법체계에서 불분명한 법적 개념 혹은 범위와 같이 불명확한 법적 개념들에 대하여 명확화를 꾀할 수 없다. 이러한 불확정 법개념은 ‘명확성 원칙’과 같이 법률의 제정에 있어 반드시 고려되어야 하는 법이념들에도 위배되는 것이기 때문에 아동권리라는 법익을 보호함에 있어서도 어려움을 초래하거나, 법적 분쟁을 야기할 가능성 또한 충분하다. 이러한 문제들을 예방하기 위해서도 현재 우리나라의 무수한 아동법제에서의 개념과 내용들을 통일적으로 규정할 필요가 있다.

셋째, 아동권리에 관한 헌법상의 개정논의이다. 우리 헌법에서는 제31조 제2항(교육기본권)과 제10조(인권의 신성불가침성), 제34조 제4항(복지기본권) 등과 같이 ‘아동’에 대한 특정보다는 인간으로서 누리는 보편적 권리로서의 권리 혹은 자녀로서 누리는 권리와 같이 간접적인 성격의 법적 보호에 관한 규정을 두고 있는 것이 전부이다. 물론 이러한 사항은 독일 또한 마찬가지로, 독일기본법 제6조에서도 ‘아동’의 권한에 대해 유추해석하고 있으며, 일본 헌법에서는 제27조 제3항을 통해 헌법상 아동을 보호대상으로 특정하고 있을 뿐, 아동을 권리의 주체로서 인정하고 있는 것은 아니다. 하지만 독일과 일본 헌법에서는 아동에 관한 특별한 보호와 같이 우리의 헌법보다는 아동의 보호에 관한 규정을 명확히 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 독일의 경우에는 아동의 권리를 헌법상 기본권으로서 향상시키기 위해 정계와 사회 여러 분야에서 기본법의 개정을

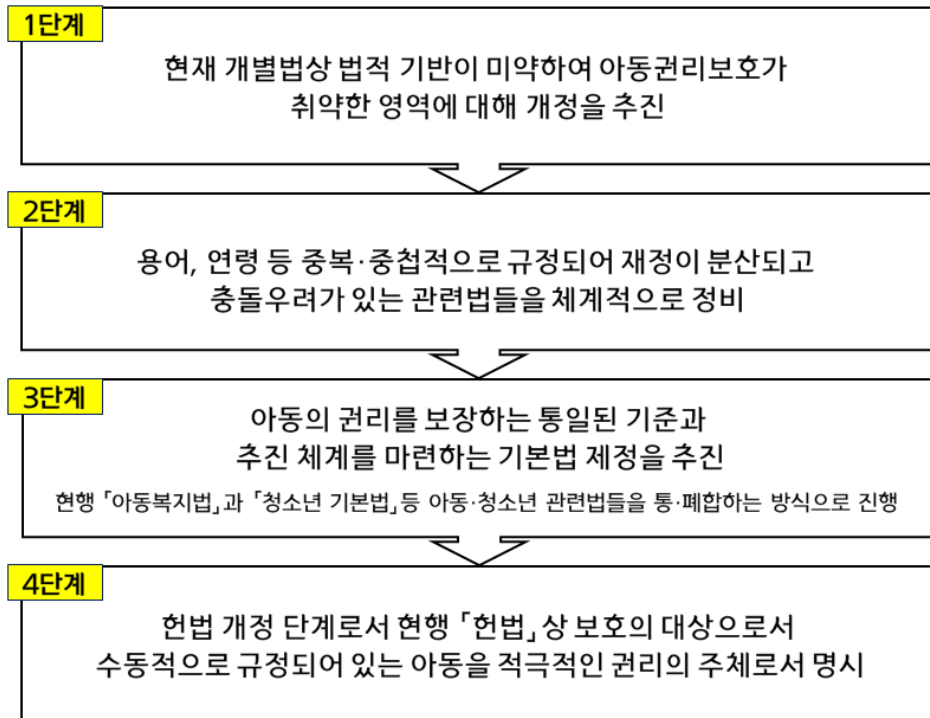
추진하고 있다. 이러한 노력과 시도는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 이에 당장에 헌법개정 논의에 이를 수는 없으나, 단계적으로 기본법을 제정을 도모하고, 관련 법체계와 조직을 정비하고 나아가 헌법개정의 논의에 이르는 것이 효과적일 것으로 보인다.

〈표 IV-4-1〉 각국의 주요 법제와 전달체계 및 시사점

구분	독일	일본	영국
주요 법제	<ul style="list-style-type: none"> ① 기본법 제 6조 ② 아동·청소년지원법 (사회법전 제8권) ③ 연방아동청소년 보호법 ④ 주 정부헌법 	<ul style="list-style-type: none"> ① 헌법 ② 아동복지법 ③ 아동 학대 방지 등에 관한 법률 ④ 모자보건법 ⑤ 차세대 육성 지원 대책 추진법 ⑥ 어린이·육아지원법 ⑦ 취학 전 아동에 대한 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> ① 아동법 ② 아동 및 청소년법 ③ 아동빈곤법
소관 부처 및 행정 전달 체계	<ul style="list-style-type: none"> ① 연방가족·노인·여성·청소년부 ② 개별 지방자치단체의 청소년청 ③ 독일아동권리연합회 등의 민간단체 	<ul style="list-style-type: none"> ① 내각부 ② 후생노동성 ③ 도도부현 ④ 시정촌 ⑤ 아동상담소 ⑥ 아동복지심의위원회 ⑦ 요보호 아동 대책 지역 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> ① 교육부 ② 아동서비스국 ③ 지역 아동안전보장 이사회
시사 점	<ul style="list-style-type: none"> ① 기본법 개정 (아동권의 신설) ② 아동관련 법제의 기본법으로서 사회법전 아동·청소년지원법 ③ 법상 아동의 정의 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> ① 헌법상 아동을 보호대상으로 특정(제27조 제3항) ② 아동복지법을 기본법으로 하여 몇 개의 특별법들로 구성 ③ 아동복지법에서 아동의 연령을 명시적으로 규정 ④ 각 지자체에 요보호아동 대책지역협의회를 설치하고 전달체계 기관간의 밀접한 관계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ① 기본법으로서 아동법의 제정 ② 중앙정부가 정책적 중심점으로서 역할하고, 지방정부가 개별지자체의 사정에 맞게 제도의 운영 ③ 전체 아동에 대한 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향 ④ 아동법체계에 있어 아동 중심의 접근이 전제

V. 아동권리의 법적 기반 확보 방안

이 장에서는 앞서 논의된 우리나라의 법체계에서의 아동권리 및 유엔아동권리협약의 이행과정과 현황을 살펴보고, 아동권리 강화를 위한 법적 개선과제를 검토하였으며, 독일, 일본, 영국의 아동법제와의 비교·고찰을 통해 시사점을 도출하였다. 여기서는 이들을 종합하여 아동권리 보장의 법적 기반 확보를 위한 방안을 모색하였다. 이때 아동권리의 법적 기반은 그 포괄범위와 법률적 위상에 따라 4단계로 제시하였다.



[그림 V-1-1] 아동권리 보장의 법적 기반 확보 정책의 기본 방향

단기적으로는 현재 개별법상 법적 기반이 미약하여 아동권리 보호가 취약한 영역에 대해 개정을 추진해야 하며(1단계), 다음으로는 용어, 연령 등 중복·중첩적으로 규정되어 재정이 분산되고, 추진이념에 있어서 충돌우려가 있는 관련법

들을 체계적으로 정비하여야 한다(2단계). 중장기적으로는 아동의 권리를 보장하는 통일된 기준과 추진 체계를 마련하는 기본법 제정을 추진한다(3단계). 다만, 이는 현행 아동복지법과 청소년기본법 등 아동·청소년 관련법들을 통·폐합하는 방식으로 진행한다. 마지막으로 헌법 개정 단계로서 현행 헌법상 보호의 대상으로서 수동적으로 규정되어 있는 아동을 적극적인 권리의 주체로서 명시하는 내용이 핵심을 이룬다(4단계).

1. 아동권리 취약 부문의 법적 기반 강화

앞서 현재 우리나라의 아동권리 법적 기반 미비사항으로 1) 보건분야의 아동의 정신건강 보장, 2) 복지 분야의 돌봄취약계층 아동의 통합지원, 3) 특별보호 분야의 근로아동의 환경개선과 미등록이주아동의 보호, 4) 교육 및 자립역량 분야의 교내 아동의 의사결정 참여와 정치적 활동 보장, 5) 대안양육 분야의 입양 아동 보호체계 개선, 6) 놀 권리와 여가활동 분야의 휴가와 여가시간 보장 등을 도출하였으며, 관계 법률을 분석하였다.

〈표 V-1-1〉 아동권리의 법적 기반 미비 사항

주요 영역	법적 기반 미비 사항	주요 관련 법률
보건 및 복지	- 아동의 정신건강 보장 - 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족) 아동의 통합지원	- 정신건강증진법, 학교보건법 - 다문화가족지원법, 한부모가족지원법
안전 및 특별보호	- 근로아동의 환경 개선 - 미등록이주아동 보호	- 근로기준법 - 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법
교육 및 자립역량	- 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장	- 초·중등교육법, 사립학교법
가정보호 및 대안 양육	- 입양아동 보호체계 개선	- 입양특례법
놀 권리와 여가활동	- 휴가와 여가 시간 보장 등 놀 권리 강화	- 공교육정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법, 영유아보육법, 유아교육법

이하에서는 각 부문별로 주요 개정방향을 제시한다.

가. 아동의 정신건강 보장

우리나라에는 아동의 정신건강 보장과 관련하여 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(이하 “정신건강증진법”이라 함)», 「아동복지법», 「청소년복지법», 「청소년보호법», 「청소년복지지원법」 등 복지 관련 법과 학교와 관련한 「교육기본법», 「학교보건법», 「초·중등교육법」 등 8개의 직·간접적인 법이 존재한다. 그러나 가장 핵심적인 법인 「정신건강증진법」은 일반 국민을 대상으로 하고 있고, 아동의 정신건강 문제를 특화하여 그에 대한 예방, 교육, 상담, 치료, 재활 등에 이르기까지 체계적인 서비스를 제공할 수 있는 별도의 규정에 의한 체제를 갖추고 있지 않다(이호근, 2012: 509). 또한, 아동·청소년 관련 법이나 교육 관련법은 교육이나 복지증진 일반을 대상으로 하고 있거나, 정신건강을 전문으로 하는 법체계를 구비하지 못하고 있으며, 관련법의 중복과 사각지대 문제가 구조적인 문제로 지적되고 있다.

특히, 최근의 아동의 정신건강 증진과 관련해서는 인터넷게임 중독, 자살 등의 예방과 전문적인 치료·재활 등 예방적 차원의 관련 규정은 미비한 상황인데, 이와 관련된 법적 근거 마련이 필요하다. 즉, 「정신건강증진법」이나 「아동복지법」에 아동의 정신건강 보장을 위해 예방, 교육, 상담, 치료 및 재활에 이르는 전체 과정을 포괄하는 내용을 규정하고, 실효성 있게 추진되도록 할 필요가 있다.

나. 돌봄취약계층 아동의 통합지원

우리나라의 한부모가족지원체계는 기초생활수급자와 이원화되어 있는데, 즉, 「한부모가족지원법」의 적용대상인 한부모가 국민기초생활 보장법에 따른 급여를 받고 있는 경우에는 「한부모가족지원법」에 따른 급여를 받을 수 없고, 단지 기초생활수급자로서 수령할 수 있는 생계급여를 수령할 수 있다. 또한, 「국민기초생활 보장법」의 적용대상이 되지 않는 한부모는 「한부모가족지원법」에 따른 급여 신청은 할 수 있지만 그 급여는 만 12세 미만의 자녀를 양육하는 경우에는 자녀 1인당 아동양육비 월 10만원, 만 5세 이하의 자녀를 양육하는 경우에는 자녀 1인당 월 5만원을 추가 지급하는 등 그 지급액은 부족한 실정이다(황옥경 외, 2015: 301). 이처럼 단순한 생계보장이 아닌, 통합적인 지원서비스 체계를 구축해야 함에도 불구하고, 현재의 법제도는 일반 기초생활수급자의 상황과 동일하게 취급하고 있다. 이에 따라, 한부모가정에서 양육되는 아동

은 공적부조가 아닌 이혼이나 사별에 따른 부모 일방의 양육 내지 양육비를 지원받는 방식으로 성장하게 된다. 이는 다문화가정의 경우에도 마찬가지인데, 다문화가정을 위한 양육지원은 대체로 다문화가족지원센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 주로 언어교육을 지원한다. 그러나 이혼 다문화가정의 경우에는 양육비 청구 및 이행확보가 문제되는 사안이 증가하고 있는데, 이와 같은 내용의 통합적인 접근도 가능하도록 할 필요가 있다.

따라서 현재 한부모가족 및 다문화가정의 특성을 고려하지 않은 소액 급여 지급 형태는 개선할 필요가 있으며, 전달체계의 통합을 통해 다양한 특성을 고려한 서비스 제공이 가능하도록 법을 정비할 필요가 있다.

다. 근로아동의 환경 개선

현행법상 근로아동에 대한 일반법은 존재하지 않으며, 「근로기준법」, 「직업안정법」 등 일반적인 근로관계법에 따르고 있다. 「근로기준법」은 연소자 근로에 관해 별도의 장으로 최저고용연령, 근로시간 및 조건, 위험한 환경에서의 근로금지 등을 규정하고 있으며, 법 위반시 구금이나 과태료를 부과할 수 있는 벌칙조항도 마련하고 있다(황옥경 외, 2015: 349). 다만, 동법 제11조는 법의 적용범위를 5인 이상 사업장으로 적용하고 있어, 소규모 사업장에서 일하는 경우에는 근로아동에 대한 보호가 어렵다. 특히, 대부분의 청소년은 편의점, 주유소, 카페, PC방, 배달 등 5인 미만의 영세한 사업장에서 일하는 경우가 많다는 점에서 이에 대한 보완이 필요하다. 따라서 「근로기준법」에 5인 미만 사업장이라 하더라도 연소자가 근로하는 경우에는 「근로기준법」을 적용하도록 하고, 근로아동을 보호하기 위해 근로감독을 강화하기 위한 법적 근거를 마련해야 한다.

한편, 현재 「근로기준법」상 연소자의 법정 근로시간은 1일 7시간, 주 40시간으로 정하고 있는데, 청소년 근로자의 주5일 근무를 보장하기 위해 1일 근로시간을 7시간, 주 근로시간을 35시간으로 조정할 필요가 있다. 다만, 생활비를 마련해야 하는 비진학 청소년 근로자에 대해서는 일부 근로허용시간을 이원화하여 더욱 열악한 근로환경에 내몰리게 되는 것을 막을 필요가 있다.

라. 미등록이주아동 보호

2006년 국가인권위원회는 “부모의 체류자격과 관계 없이 모든 이주노동자 자

녀에게 부모와 함께 지내며 양육받을 권리와 교육받을 권리를 보장하고, 양육비와 의료비를 지원하는 사회복지체계를 구축해야 함"을 권고한 바 있다. 유엔아동권리위원회 역시 2013년에는 "모든 이주아동이 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 기본적인 서비스에 대해 아동 혹은 부모의 이주 지위와 무관하게 거주국 국적 아동과 동일한 접근권이 보장되어야 하고, 그 권리를 법률에 명시적으로 규정되어야 한다"고 강조한 바 있다(황옥경 외, 2015: 35).

우리나라는 이주아동 권리와 관련하여, 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법이 있으나, 「재한외국인처우기본법」은 합법적으로 대한민국에 체류하고 있는 외국인 및 대한민국 국민과 혼인관계에 있거나 있었던 결혼이민자를 대상으로 하며, 「다문화가족지원법」 또한 결혼이민자와 국적취득자 및 귀화를 허가받은 자로서 모두 합법적인 체류자 및 그 가족을 대상으로 하고 있다(황옥경 외, 2015: 327). 지난 국회에서는 이주아동의 출생등록, 이주아동의 교육권, 건강권, 보호 및 양육권 등 이주아동이 평균수준의 생활을 누릴 수 있는 기본적인 권리를 보장하는 "이주아동권리보장기본법안"(이자스민의원 대표발의)이 발의된 바 있으나, 임기만료로 폐기되었다. 한편, 유엔아동권리위원회는 우리나라의 제3·4차 국가보고서에 대해 불법체류자 자녀를 포함한 이주아동이 교육에 접근하고 실질적으로 교육을 보장하는 정책과 전략을 개발하고 채택할 것과, 「모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」을 비준하고 국내법이 협약조항에 합치되도록 할 것을 권고한 바 있으나, 아직 비준하지 않은 상황이다.

한편, 현재 「아동복지법」, 「유아교육법」, 「영유아보육법」에서 법의 기본이념으로 차별금지를 명시하고는 있으나, 해당 법에서 재외국민아동이나 외국에 장기 거주하는 아동에 대해서는 유아교육·보육료를 지원하지 않도록 규정하는 등 실질적으로 차별을 두고 있으며, 더 나아가 법원에서 아동차별 사례를 다루는데 충분치 않다.

생각건대, 이주아동에 대한 교육권 및 건강권 등 생존과 발달에 직결된 권리를 보장하기 위해서는 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 교육과 관련된 법률과 건강보험법 등 해당 관계법률에 "미등록 이주아동에 대해서는 이 법에 보장된 권리에 대해 차별하여서는 안된다"는 규정을 명시적으로 두어 우리나라에 거주하는 모든 아동들이 차별받지 않고 기본적 권리를 보장받을 수 있도록 하여야 한다.

마. 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장

교내에서의 아동참여는 아동권리, 시민권, 학교 개선, 그리고 개별화를 위해 중요한 역할을 할 수 있다(황옥경 외, 2015: 139). 현행 「초·중등교육법」 제8조 및 같은법 시행령 제9조는 학칙 개정권한을 학교장에게 일임하고 있는데, 학생의 학교생활에 관한 사항 등과 관계된 학칙 개정 과정에는 학생의 참여를 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 「초·중등교육법」 제31조는 학교 운영의 자율성 및 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고 창의적인 교육을 할 수 있도록 학교운영위원회를 구성·운영하도록 하고 있고, 동조 제2항은 학교운영위원회는 학교의 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로 구성하도록 하여 학생 참여를 배제하고 있다. 그러나 아동의 참여권을 보장하기 위해서는 학생이 학교운영위원회에 참여하여 자신들과 관련된 일에 의견을 개진할 수 있도록 해당 규정을 개정하여야 한다.

바. 입양아동 보호체계 개선

입양아동의 보호체계와 관련하여 가장 문제가 되고 있는 점은 입양절차의 대부분이 민간기관인 입양기관에 맡겨져 있다는 점이다. 법원에 의한 입양허가제가 도입되고, 중앙입양원이 설립되기는 하였으나, 여전히 입양 전 아동의 보호 및 결연, 입양허가 신청, 예비양부모 교육 등 입양아동의 인생을 좌우하는 절차들은 아직도 입양기관이 담당하고 있다.

한편, 입양 전 아동의 보호에 있어서 법에서 따로 정하고 있는 것이 없는데, 이에 따라 각 입양기관에서는 아동을 일시보호시설에서 보호하거나, 위탁가정 봉사자에게 보호를 맡기거나 혹은 예비양부모 가정에 입양 허가 전에 보내고 있다. 그러나 이 시기 아동이 학대나 사고를 당한 경우 국가가 개입할 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 아동의 보호에 있어서 사각지대가 발생하고 있다.

따라서 「입양특례법」에 입양 전 아동의 보호체계에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 중앙정부(보건복지부) 및 지자체, 중앙입양원의 역할을 강화하여 입양아동 보호에 있어서 국가의 책임을 강화하여 입양아동의 권리보장을 확보하여야 한다.

사. 아동의 놀 권리 강화

최근 아동의 놀 권리 보장을 위해 민간단체를 중심으로 사교육을 규제하는 법안이 논의되고 있다. 우리나라는 선행학습을 근절하여 공교육의 정상화를 이루기 위해 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정한 바 있는데, 동법은 초·중등학교 교과과정 이상을 대상으로 하고 있어 사실상 취학전 아동에 대해서는 효과를 얻기 힘들다. 또한, 「학원의 설립·운영 및 과외 교습에 관한 법률」에 따라 심야학습을 제한하고 있으나, 이로 인해 오히려 휴일에 아동들이 쉬지 못하고 학원에 가야 하는 등 여전히 아동의 휴식권을 침해하고 있기 때문에, 공휴일을 포함한 휴일학습을 규제하는 방안도 고려할 필요가 있다.

한편, 물리적 환경과 관련하여 「어린이놀이시설 안전관리법」은 아동의 안전을 위해 안전기준에 미달한 놀이터에 대해서는 이용하지 못하도록 막고 있다. 다만, 안전 검사에 불합격한 놀이터에 대해 이용을 금지하는 조치만을 규정하고 있고, 놀이터를 안전하게 사용할 수 있도록 점검 후 필요한 조치를 하는 것에 대한 규정은 존재하지 않아, 아직까지도 상당히 많은 놀이터가 봉쇄되어 사용되지 못하고 있다. 아동이 안전하게 놀이터를 이용할 수 있도록 단순히 점검하는 것에 그칠 것이 아니라, 아동에게 상시 안전한 놀이터를 제공하도록 필요한 조치를 취하도록 하는 책무규정을 둘 필요가 있다. 또한, 「영유아보육법」 제15조 50인 미만 어린이집의 경우 실외놀이터를 설치하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있는데, 보육계에서는 동 규정은 영유아의 놀 권리를 침해하고, 건강한 성장발달을 저해하는 것으로서, 모든 어린이집이 실외 놀이터를 설치하는 것을 의무화하도록 법을 개정할 것을 오래 전부터 요구해 왔다. 그 밖에도 놀이터 설치 시 당사자인 아동의 성장과 발달에 맞는 놀이시설을 고루 갖추도록 규정하고 있지 않아, 대부분 유아 이상의 큰 아동들이 이용할 수 있는 시설 중심으로 구성되어 있는데, 이를 해결하기 위해서는 안전기준 뿐만 아니라 발달단계에 따른 시설을 고루 갖추도록 하는 기준을 마련할 필요가 있다.

2. 아동 및 청소년 관련법의 통합 추진

우리나라는 앞서 분석한 바와 같이 해외법제와 비교하여 아동관련 법령이 다

수이나, 아동권리 핵심을 두고 아동이 권리의 주체가 되는 법적 규정을 종합적으로 규정한 법률은 미비하다. 또한 “아동”을 총괄하는 일원화된 행정전달체계가 부재하여 관련 예산이나 정책은 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등 여러 부처로 분산되어 집행되고 있다.

따라서 아동연령과 용어 그리고 아동권리 전반을 일관되고 종합적으로 규정할 법적 기반이 요구되며, 이에 기반한 아동정책을 총괄하는 행정전달체계의 정비도 모색될 필요가 있다.

가. 아동의 연령기준과 용어 정비 등

1) 법률적 용어 정비

아동을 칭한 용어는 관련 법률에서 영유아, 아동, 청소년, 어린이, 미성년, 소년 등으로 달리 규정되고 있어 아동에 대한 법률적 규정은 혼란스러운 측면이 있다(표 III-2-3 참조). 통상 6세 미만, 취학전 아동에 대해서는 영유아로 보며 18세 이상 24세 이하의 자는 청소년으로 보지만, 현행법상 9세 이상 18세 미만의 자는 아동에 속하기도 하고 청소년에 속하기도 하여 아동과 청소년의 개념이 중복된다(조성혜, 2011: 52). 이렇게 입법상 혼란이 야기된 것은 아동과 청소년 관련 법제가 서로 일정한 체계를 갖고 입법된 것이 아니라 시대적 상황이나 정책적 필요에 의해 제·개정되어 왔기 때문이다(최운영, 2013: 183). 특히, 과거 독일과 일본 법제를 근간으로 한 우리나라 법제가 최근 영미법계의 법령과 국제조약·기준 등을 참고함에 따라 기준연령에 대한 혼란이 가중되었으며, 여러 용어들의 범위가 일관된 기준이 아닌, 각 법률의 정책방향에 따라 통일성 없이 정해졌다(최운영, 2013: 183).

각 법률마다 입법목적 및 성격에 따라 연령기준은 달라질 수 있고, 이에 따라 별도의 구분이 필요할 수도 있다. 예컨대, 같은 미성년자라 해도 형법상의 미성년(14세 미만)과 민법상 미성년(19세 미만)은 양 법이 규율하는 영역이 다른 만큼 차이를 둘 수밖에 없다. 그러나 유사한 목적을 띠고 있는 아동 및 청소년 관련 법률들이 동일한 용어에 대해 달리 정하는 것은 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 아동복지와 청소년 복지의 범위 획정을 모호하게 한다는 점에서 문제가 있다(조성혜, 2011: 54).

한편, 우리나라의 유엔아동권리협약 제5·6차 국가보고서는 “현행 아동 관련법

체계의 다양한 연령기준은 아동의 권리실현에 장애요소가 되는 것이 아니라, 아동에게 법의 목적에 따라 정책서비스 제공의 기회가 부여된다는 의미로 볼 수 있기 때문에 용어나 연령기준의 통일보다는 아동 및 청소년의 발달단계와 관련하여 그들의 능력이나 역량을 객관화하여 적합한 연령을 도출할 수 있도록 논의와 연구를 진행하고, 연령과 성숙도에 따라 아동이 자신에게 영향을 미치는 문제에 대해 의사를 표시하여 사법적, 행정적 결정에 반영하도록 하는 내용을 법에 구체적으로 명시할 계획"이라고 서술하고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017: 17).

모든 법률에 대해 획일적인 기준을 제시하는 것은 분명 무리가 있지만, 정책 방향에 따라 통일성 없이 용어 및 연령을 정하고, 대상자를 중복 또는 누락시키는 것은 수범자의 혼란을 야기하며, 정책 시행과 서비스 제공에 혼선을 발생시키기 때문에 아동 관련 법체계 내에서는 연령과 용어를 가급적 통일시키는 것이 타당하다. 예컨대, 영화관과 놀이공원의 이용료나 버스, 지하철 등의 교통요금에 있어서도 청소년 내지 어린이 할인 요금 대상의 연령기준이 제각각인 데 이는 법에서 명확한 연령을 제시하고 있지 않기 때문이다. 또한, 「아동복지법」 제53조 및 「청소년복지 지원법」 제3조는 국가와 지방자치단체가 운영하는 시설 등에 대해 각각 아동에 대한 입장료와 이용료 감면, 청소년 우대혜택을 두는 법적 근거를 마련하고 있다. 그러나 각각의 법에서 설정하고 있는 시설의 범위와 연령기준이 다르기 때문에 대상자가 누락되는 문제가 발생한다.

독일의 사회법전 제8권 「아동·청소년지원법」은 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이상 18세 미만, 성년은 18세 이상 27세 미만의 자로 규정하고 있으며, 일본 「아동복지법」은 영아는 1세 미만, 유아는 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 입학 후 18세 미만, 그리고 이 모든 개념을 통합하여 아동이라 정의하고 있다. 생각건대, 유엔아동권리협약에서 아동의 정의를 18세 미만으로 정의하고 있으나 각 나라의 교육체계나 문화에 따라 정의는 달라질 수 있다고 본다. 우리의 교육체계에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만 아동으로, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 자(초등학교 이하), 청소년은 13세 이상 19세 미만의 자(경우에 따라 24세 이하의 자까지 인정)로 정의하며, 이들 모두를 “아동”의 범위에 포함시킬 필요가 있다고 본다(최윤영, 2013: 186-187). 이를 통해 아동수당법 등 추후 제정되는 아동 관련법에 있어서 대상과 범위를 일관적으로 좀 더 쉽게 확장시킬 수 있을 것으로 기대된다.

나. 소관부처 등 행정전달체계의 정비

아동과 관련된 개별 법령들을 바탕으로 정리하면, 아동 관련 소관부처는 대한민국 정부를 비롯하여 13개의 부(보건복지부, 여성가족부, 교육부, 법무부, 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 외교부, 환경부, 행정안전부), 1개의 처(식품의약품안전처), 1개의 위원회(국가인권위원회)로 정리된다. 아동 또한 대한민국의 국민이기 때문에 실질적으로 아동과 관련이 없는 부처는 찾아보기 어렵다. 다만, 각 부처가 아동이라는 존재에 관심을 기울이는 정도는 여전히 낮은 수준이며, 아동에 관해 대표적인 중앙행정기관인 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등의 3개 부처 역시 각기 개별적으로 아동 관련 정책을 계획·운영하고 있어 통합적인 운영 체제의 구축이 요구된다(이양희 외, 2015: 205). 특히, 아동복지에 있어서는 하나의 부처가 컨트롤타워로서의 중심역할을 할 수 있도록 하고, 관련 전달체계도 하나로 통합하여 사무와 재정분담에 있어 효율적이고 현실적인 분권이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 독일의 지방 청소년청이나 일본의 어린이·육아본부, 영국의 지방 아동서비스국 등을 참고하여, 모든 아동을 대상으로 하는 제3의 부처를 신설하는 것도 고려해보아야 한다.

다. 아동·청소년 통합기본법 제정 및 관련 법 통·폐합

현행 입법체계는 아동과 청소년으로 분리되어, 개별 쟁점에 필요한 개별법들이 제정·시행되고 있는 양상을 보이고 있다. 그러나 입법체계가 일관성과 통일성을 갖추어야 현장에서 법집행을 하는데도 일관성과 통일성을 유지할 수 있다(최윤영, 2013: 187).

현재 아동에 대해서는 「아동복지법」을 비롯하여 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「어린이 식생활안전관리 특별법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「영유아보육법」, 「입양특례법」, 「장애아동 복지지원법」, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」 등이 제정·시행되고 있으며, 청소년에 대해서는 「청소년 기본법」, 「청소년 보호법」, 「청소년복지 지원법」, 「청소년활동 진흥법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등이 제정·시행되고 있다.

1차적으로는 아동과 청소년으로 분리되어 있는 업무를 한 부처로 단일화하고, 관련된 법령들은 통합할 필요가 있다. 실제 이명박 정부 초기에 아동 업무와 청소년 업무를 통합하는 작업이 진행된 바 있다. 당시 보건복지부를 보건복지가족부로 명칭을 변경하고, 기존 여성가족부를 여성부로 명칭을 변경하였는데, 이에 따라 기존 여성가족부에서 담당하고 있던 보육업무와 청소년 업무가 보건복지가족부로 이관되었다. 아울러 기존 아동 관련 법률들과 청소년 관련 법률들을 통합하는 작업이 진행되었고, 처음으로 통합한 법률이 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」이다. 더 나아가 「아동복지법」과 「청소년기본법」의 통합 법안을 포함하여 아동과 청소년 관련 법률들을 통합하는 작업을 진행하였는데, 이후 여성부가 여성가족부로 다시 명칭이 변경되면서, 보건복지부의 청소년 업무가 여성가족부로 다시 이관되었다. 그 결과 아동과 청소년 관련 법률들을 통합하는 작업이 중단되어 현재에 이르고 있다(김형모, 2014: 54). 앞서 설명한 바와 같이, 「청소년 기본법」상의 청소년 연령과 「아동복지법」상의 아동의 연령은 중복되고 있고, 각각의 법에 따른 청소년정책조정위원회와 아동정책조정위원회의 업무 역시 중복된다. 이러한 업무의 중복과 예산의 비효율적 집행을 막기 위해서는 「아동복지법」과 「청소년 기본법」을 통합하고, 아동권리 보장의 기본방향과 정책의 틀을 형성하는 통합적인 기본법을 제정해야 한다.

통상 기본법을 제정하는 방법으로 하나는 새로운 법률을 제정하는 것이고, 다른 하나는 기존의 법률을 전면 개정함으로써 법적 위상을 강화시키는 방법이 있다. 「아동복지법」의 논의에 있어서도 전자와 후자에 관한 학문적 논의가 진행되어 왔다. 새로운 법률로서 아동기본법을 제정하는 방안과 기존의 「아동복지법」의 개정을 통해 해결책을 모색하는 방법이 그것이다. 이러한 논의에 있어서 다수의 견해는 후자로, 기존의 「아동복지법」에 내용과 체계를 보장하는 방법을 통해 해결책을 모색하고 있는 것이다. 이유는 아동기본법을 새롭게 창설하는 경우에는 이미 「아동복지법」과 상당수 내용이 중첩될 뿐만 아니라 법의 제정을 통해 입법의 난립 등 얻는 실익도 크지 않다는 점이 고려된 것이다. 또한, 「아동복지법」의 개정을 통해 법 접근성과 종래 체계의 유지 등에도 유리하다는 판단이다. 무엇보다 중요한 것은 아동이 성년에 이르기까지의 일련의 과정에서 법적으로 자연스러운 연결고리를 형성하는 것이 중요하다. 여기에서는 아동의 이익과 관심사항에 대하여 정책적 우선순위를 두고, 아동의 권리를 보장하기 위한 일관된 정책의 수립 및 집행이 필요하다(최운영, 2013: 170-171).

이러한 관점에서 독일의 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법」 및 영국의 아동법과 같이 적용 대상의 연령을 다양화 하되, 하나의 법률에 통합하여 규정하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 일반적으로 기본법 제정의 의의는 복잡한 법체계의 정비와 혼선을 예방하기 위한 목적에서 그리고 하나의 대상에 대한 법적 지위의 향상을 위한 목적에서 제정되는 것이 일반적이다. 이 과정에서 기본이념과 목표, 국가나 지방자치단체의 책무 등에 관하여 규정함으로써 국가의 정책이 일관성을 갖고 유지될 수 있도록 하는 것에 큰 의미가 있다. 아동의 권리를 강화하기 위한 기본법으로서 「아동복지법」의 확대개편을 통해 아동과 관련된 정책의 일관성을 모색하고, 행정부 및 민간영역에서의 관련 지원프로그램 등의 정책집행에 필요한 기본 틀을 만드는 것이 합리적이다.

한편, 다음 표에서 정리한 바와 같이 유엔아동권리협약에는 마련되어 있지만, 「아동복지법」, 「청소년기본법」에는 없는 내용에 대해서는 개별법과의 비교를 통해 해당 내용이 기본법에 담기도록 해야 할 것이다.

〈표 V-2-1〉 유엔아동권리협약, 아동복지법, 청소년기본법, 기타 법률 등의 규정

유엔아동권리협약		아동복지법	청소년기본법	기타법률
제1조	아동의 범위(18세 미만)	제3조 제1항(18세 미만)	제3조 제1호(청소년 : 9세이상 24세 이하)	
제2조	무차별 평등의 원칙	제2조 제1항(차별금지)	제5조 제2항(인종, 종교 등으로 인한 차별 받지 않음)	「교육기본법」 제4조, 「청소년복지지원법」 제3조, 「영유아보육법」 제3조
제3조	아동이익 최우선의 원칙	제2조 제3항(아동이익의 최우선 고려)	-	「영유아보육법」 제3조 제1항(보육은 영유아의 이익을 최우선 고려)
제4조	당사국의 의무	제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	제7조(사회의 책임), 제8조(국가 및 지방자치단체의 책임), 제47조(청소년활동의 지원)	
제5조	부모의 책임	제5조(보호자 등의 책무)	제6조(가정의 책임)	

(표 V-2-1 계속)

유엔아동권리협약		아동복지법	청소년기본법	기타법률
제6조	생존과 발달	제3조 제2호(아동복지의 정의) - 협약 제6조 제1호의 생명에 관한 내용은 없음.	제5조(청소년의 권리와 책임) 제4항(청소년의 발전을 저해하는 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호받을 권리를 갖음)	「아동복지법」 제5조, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제2장(학교안전사고 예방)
제7조	이름과 국적보장	-	-	「국적법」 제7조(부모양계혈통주의 채택에 따른 모계출상자에 대한 국적취득의 특례),
제7조	이름과 국적보장	-	-	「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제2절(출생)
제8조	신분 보장	-	-	「민법」 제781조(자의 성과 본), 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제1조 목적(가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 증명에 관한 규정)
제9조	부모와의 비분리	-	-	「민법」 제870조(미성년자 입양에 대한 부모의 동의), 제908조의2(친양자 입양의 요건 등), 제927조의2(친권의 상실, 일시 정지 또는 일부 제한과 친권자의 지정 등) - 친권상실과 관련된 규정들임. 「민법」 제824조의2(혼인의 취소와 자의 양육 등) - 면접교섭권 관련규정. 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제9조(친권상실청구등)

(표 V-2-1 계속)

유엔아동권리협약		아동복지법	청소년기본법	기타법률
제10조	가족과의 재결합	제49조 제2항 제5호(친부모 가정으로의 복귀 지원) - 협약과 달리 구체적인 내용의 언급 없이, 선언적 규정으로 보임.	-	
제11조	국외 강제이송 금지	- 국내 규정은 주로 내국인을 중심으로 규정하고 있으며, 외국인에 대한 논의는 법상 배제되어 있는 것으로 판단됨.	-	
제12조	의견존중	제15조(보호조치) 제3항(보호조치시 해당보호아동의 의사와 부모의 의사 존중)	제5조의2(청소년의 자치권 확대) 제3항(국가는 청소년 관련 정책의 수립에 있어, 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장)	
제13조	표현의 자유	-	제5조 제3항(외부적 영향의 구애없이 자기 의사를 자유롭게 밝힘)	「헌법」 제21조(표현의 자유)
제14조	양심과 종교의 자유	제2조(기본이념) 제1조(종교 등의 이유로 차별 금지)	제5조 제2항(종교에 따른 차별 받지 않음)	
제15조	모임의 자유	-	-	「헌법」 제21조 제1항(집회·결사의 자유)
제16조	사생활 보호	-	-	「교육기본법」 제23조의3(학생정보의 보호원칙) 「영유아보육법」 제15조의5(영상정보의 열람금지 등) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제31조(비밀누설 금지) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제31조(법정대리인의 권리) - 아동의 개인정보수집 등의 경우에 법정대리인의 동의 필요.

(표 V-2-1 계속)

유엔아동권리협약	아동복지법	청소년기본법	기타법률	
제17조	정보접근권 보장	-	제5조의2(청소년의 자치권 확대) 제2항(청소년이 원활하게 관련 정보에 접근하고 의사를 밝힐 수 있도록 청소년을 참여시키거나 의견을 수렴해야 함)	「청소년보호법」 제1조(목적) - 청소년에 대한 유해 매체물, 약물 등의 환경으로부터 보호. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제14조(이용자의 권익보호) 제3조 - 유해한 게임물로부터의 청소년 보호 「영화비디오법」 제4장(등급분류)
제18조	가정양육 지원	제2조 제4항(아동의 권리보장, 복지증진을 위한 보호와 지원을 받을 권리), 제4조 제1항(국가의 관련 정책의 수립) 등	제6조(가정의 책임)	「민법」 제909조(친권자), 제912조(친권 행사와 친권자 지정의 기준) 「유아교육법」 제3조(책임), 「영유아보육법」 제4조(책임) - 국가, 지자체, 보호자는 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다.
제19조	폭력과 학대로부터의 보호	제2절 아동학대의 예방 및 방지 외	제52조(청소년 유해환경의 규제) 제3항(국가는 폭력, 학대, 성매매 등 유해한 행위로부터 청소년을 보호, 규제 함)	「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 「유아교육법」
제20조	가족 없는 아동 지원	제19조(아동의 후견인의 선임 청구 등), 제20조(아동의 후견인 선임), 제21조(보조인의 선임 등)	-	「아동학대방지법」
제21조	입양아동의 보호	제15조(보호조치) 제1항 제6호(입양과 관련하여 필요한 조치)	-	「입양특례법」 「민법」
제22조	난민아동 보호	-	-	「난민법」 제33조(교육의 보장) - 난민의 자녀에게도 내국인과 동일한 의무교육

(표 V-2-1 계속)

유엔아동권리협약		아동복지법	청소년기본법	기타법률
제23조	장애아동 보호	제4조 제3항(국가가 장애아동 권익보호를 위한 시책을 강구함), 제17조(금지행위) 제7호(장애아동을 공중에 관람시키는 행위 금지)	-	「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」 「장애인 등에 대한 특수교육법」 「장애인복지법」
제24조	영양과 보건	제35조(건강한 심신의 보존) 등	-	「모자보건법」 「영유아보육법」 「유아교육법」 「근로기준법」 「건강가정기본법」
제35조	인신매매와 유괴로부터 보호	제17조 1호(아동을 매매하는 행위), 제31조 제1항 제2호	-	「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」
제36조	기타 착취로부터 보호	제17조(금지행위) 제1호 - 제11호	-	
제37조	범죄아동 보호	-	-	「소년법」
제38조	무력분쟁으로부터 보호	-	-	「병역법」 제8조(병역준비역 편입) - 18세이상의 남성부터 병역준비역에 편입
제39조	요보호아동의 몸과 마음의 회복	제29조(피해아동 및 그 가족 등에 대한 지원), 제46조 제2항 제4호(아동보호전문기관의 업무-아동학대예방 교육 및 홍보)	-	
제40조	공정한 재판과 대우	-	-	「헌법」 제12조 - 적법절차의 원리(고문금지 등), 「헌법」 제27조 제4항(무죄추정의 원칙)

3. 아동권리 보장을 위한 헌법상 근거 마련

앞서 설명한 바와 같이, 현행 우리 「헌법」에서 아동과 관련된 조항은 그

명칭이 ‘자녀’로서 표현되어 있으며(헌법 제31조 제2항), 양육과 교육영역에서도 법적 주체가 아닌 수동적 역할만을 수행하는 ‘교육대상’으로 규정되어 있어 그 법적 지위는 매우 열악하다(정혜영, 2009: 84). 따라서 아동권리 보장의 근거를 헌법상 마련하여 그 기반을 온전히 갖출 필요가 있다.

가. 헌법상 근거 미비와 개정 필요성

아동 역시 우리 「헌법」 제10조에 따라 인간의 존엄성을 갖고 있기는 하지만, 「헌법」 제34조 제4항은 ‘국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 지닌다’로 규정하고 있어 “아동”이 빠져 있으며, 「헌법」 제32조 제5항은 ‘연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다’고 규정되어 있으나, “연소자에 대한 특별한 보호”가 무엇을 의미하는지 분명하지 않다. 무엇보다 이들 조항은 아동을 권리행사의 주체로 보기보다는 보호의 대상, 즉, 권리향유의 대상으로 보는데 그치고 있다.

일부에서는 「헌법」 제34조 제4항이 노인과 청소년에 대한 복지예산 편성의 근거가 되는데, 아동이 빠져 있기 때문에 아동예산이 보건복지부나 여성가족부 등으로 뿔뿔이 흩어져 하위 항목으로 구성되고 예산이 확대되지 못하고 있다고 지적하고 있다.¹¹¹⁾ 또한, 아동복지에 있어서 많은 부분을 민간이 책임지고 있는데, 이것 역시 헌법에 아동을 명시하고 있지 않기 때문이라고 지적한다.¹¹²⁾

그 동안 우리나라는 유엔아동권리협약에 따라 아동의 권리를 강화시키기 위해 입법적·정책적으로 많은 노력을 해왔다. 그러나 아직 아동은 독립된 법적 주체로 인정되기 보다는 보호해야 할 대상으로 인식되고 있으며, 특히, 자신의 권리를 요구할 수 있는 하나의 인격체로서 성인과 평등한 권리주체가 된다는 점에 대해서는 인식이 부족한 상황이다. 이에 「헌법」에 아동의 권리가 보장되도록 보충하고, 내용을 구체화한다면, 아동의 주관적 법적 지위와 책임 능력에 대한 일반적인 법의식이 훨씬 강하게 자리 잡을 것으로 기대할 수 있을 것이다(정혜영, 2009: 84).

111) 우리나라 헌법에는 ‘아동’이 없다. 강명순 부스러기사랑나눔회 이사장 인터뷰, <http://blog.naver.com/future4all?Redirect=Log&logNo=220330624066>(2017. 9. 30. 인출).

112) 개헌에 있어서의 복지권 강화에 대한 발제문(아동부문), <http://blog.naver.com/siminhunbu?Redirect=Log&logNo=220711360687>(2017. 9. 30. 인출).

나. 헌법 개정의 방향 및 주요내용

특히 앞서 살펴본 독일 기본법은 헌법 개정의 방향성 측면에서 시사하는 바가 크다. 현재 독일에서는 아동의 권리를 헌법상 기본권적 지위에 규정함으로써, 아동의 권리를 보장하기 위한 적극적인 움직임을 보이고 있다. 「독일기본법」에서 이러한 경향을 보이는 이유는 현재의 법체계를 통해서도 아동의 적극적인 권리보장에 많은 한계와 어려움이 있기 때문이다. 예를 들어, 복잡한 현대 사회의 양상에 있어서 아동의 권리가 침해된 경우가 발생한다고 하더라도, 현재 「독일기본법」에서는 문헌상 ‘아동의 권리’가 보장되는 것은 아니기 때문에 적극적인 예방 혹은 피해구제에 어려움이 발생한다. 이러한 논의의 흐름은 우리의 헌법개정 논의에 있어서도 유사하게 적용될 수 있을 것으로 보인다. 또한, 유엔 아동권리협약에서 천명하고 있는 기본원칙(보호, 지원, 참여, 차별금지, 아동복지의 우선 등)에 관하여 최상위법인 헌법에 규정함으로써 아동의 더욱 적극적인 권리의 보호가 가능하게 된다. 뿐만 아니라, 아동이 적극적인 권리의 주체자임을 천명하고, 사회적 약자인 아동의 권리를 명확화하기 위한 방향으로 헌법개정은 추진되어야 한다.

한편, 현재 우리나라에서도 아동권을 헌법에 규정하기 위한 여러 논의들이 진행되어 왔는데, 2008년 헌법연구자문위원회안, 2014년 헌법개정자문위원회안, 2016년 대화아카데미안, 2016년 나라살리는 헌법개정 국민주권회의안 등이 있다.¹¹³⁾ 이 중 아동에 대해 기본권의 주체로서의 성격을 강조하고, 추상적이고 개방적인 특성을 갖고 있는 우리 헌법규정 태도를 고려한다면, 2014년 헌법개정자문위원회안이 적절하다(김정현, 2017: 19). 이를 참고하여 개정안을 제시하면 다음과 같다.

〈표 V-2-2〉 아동권 수용을 위한 헌법 개정안

- (안) ① 아동은 자신의 행복을 위하여 보호와 배려를 받을 권리가 있으며, 이들에 관한 모든 공적·사적 조치는 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 한다.
 ② 아동은 독립된 인격 주체로서 자율성을 존중받으며, 자유롭게 의사를 표현할 권리를 가진다.

113) 자세한 내용은 김정현(2017). 헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안, 2017년 육아정책연구소 제1차 육아선진화포럼 자료집, 15-17 참조.

참고문헌

- 관계부처합동(2013). 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017).
- 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획.
- 관계부처합동(2016a). 아동학대 방지대책.
- 관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018).
- 구미향·황소영(2014). 유아의 인권교육 경험에 관한 연구. 유아교육연구, 34(6), 439-465.
- 구은미·서보순·강인자(2016). 보육교사의 영유아권리인식 연구: 사회인구학적 변인과 CCTV에 관한 인식의 영향력 중심으로. 아동과 권리, 20(3), 437-457.
- 국가인권위원회(2010). 청소년 노동인권 보호를 위한 법령 및 정책 개선 권고. 국가인권위원회 상임위원회 결정, 2010.2.4.
- 국제아동인권센터(2015). 2015 아동권리인식도 조사 결과보고서.
- 국회 여성가족위원장(2017). 「성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법 개정 관련 의견서」.
- 김경준·이호균·서여정·김광혁·김형욱·윤상석·박병식·이석구(2014). 한국 아동·청소년 인권실태 연구IV: 한국의 유엔아동권리위원회 국가보고서 권고사항 이행실태. 한국청소년정책연구원.
- 김경희·안소영·한지숙(2013). 유아교육기관에서의 아동권리 경험에 대한 아동의 인식연구. 아동과 권리, 17(2), 175-204.
- 김미숙·김혜련·김광혁·양심영·이주연·하태영(2012). 아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안. 보건복지부 정책연구 보고서. 한국보건사회연구원.
- 김미숙·전진아·하태정·김효진·오미애·정은희·최은진·이봉주·김선숙(2013). 아동종합실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김수정(2017). 성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향 토론문. 성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향 모색 토론회 자료집, 39-43.

국회 여성가족위원회.

- 김영지·김희진(2015). 유엔아동권리협약 이행방안 연구: 유엔아동권리위원회 권고사항 이행과제 개발 기초연구. 한국청소년정책연구원.
- 김영지·김희진·김평화·전선영(2014). 한국 아동·청소년 인권실태 연구 V: 2015 아동·청소년 인권실태조사 통계. 한국청소년정책연구원.
- 김영지·유설희·이민희·김진호(2016). 한국 아동·청소년 인권실태 연구 VI: 한국의 유엔아동권리위원회 국가보고서 권고사항 이행실태. 한국청소년정책연구원.
- 김용화(2011). 아동권 보장을 위한 입법적 정책적 대안. 아동과 권리, 15(3), 287-311.
- 김유경·최현미·최소연·김가희(2013). 다문화가족 지원기준 개선방안 연구. 여성가족부 연구용역.
- 김정현(2017). 헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안. 2017년 제1차 육아선진화포럼 자료집, 5-20. 육아정책연구소.
- 김지연·좌동훈·박세경·한미경(2015). 아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 김형모(2014). 유엔아동권리협약의 국내 이행 평가와 향후 추진방향, 유엔아동권리협약 채택 25주년, 우리사회 모든 아동의 인권상황과 그 실천적 조치를 위한 정책방향. 국가인권위원회.
- 박세경·강혜규·류정희·이주연·노충래·이상균·정선영·황옥경(2014). 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구. 보건복지부 연구용역보고서. 한국보건사회연구원.
- 박세경(2015). 영국 아동보호체계 운영 현황과 함의. 보건복지포럼(2015.4). 한국보건사회연구원.
- 배윤진·김아름·송신영(2016). 돌봄취약계층 맞춤형 육아지원 방안(II): 입양아동을 중심으로. 육아정책연구소.
- 보건복지부(2015). 보도자료: 제1차 아동정책기본계획(안) 마련을 위한 공청회 개최(2015. 2. 26).
- 보건복지위원회(2015). 아동기본법안 검토보고, 신의진의원 대표발의(의안번호

제151705호) 검토보고서

- 보건복지부·한국청소년정책연구원(2016). 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구.
- 보건복지부·한국청소년정책연구원(2017). 유엔아동권리협약 5·6차 국가보고서
공청회 자료.
- 성재민(2014). 월간 노동리뷰 2014년 7월호.
- 양심영(2004). 아동권리에 대한 지각성 연구. 아동권리연구, 8(4), 571-592.
- 양영임·우남희(2005). 아동권리보호를 위한 외국의 아동정책 연구. 아동권리연구,
9(4), 661-690.
- 여성가족부(2012). 보도자료: 직접 참여하고 함께하는 모든 청소년 대상의 정책
추진-“제5차 청소년정책기본계획(2013~2017) 수립“(2012. 12.2).
- 여성가족부(2016). 보도자료: 제2차 청소년보호종합대책(‘16~’18) 수립 발표(2016.
4. 20).
- 여성가족위원회(2013). 아동·청소년인권법안 검토보고, 김상희의원 대표발의(의안
번호 제4411호) 검토보고서.
- 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2006). 유엔아동권리협약과 선택의정서.
- 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2010). 제3, 4차 유엔아동권리협약 민간보고서.
- 유해미·김은설·황옥경·김재원(2011). 육아지원기관에서의 아동권리 실태와 증진
방안 연구(연구보고서 2011-10). 서울: 육아정책연구소.
- 이명순·이은주(2013). 아동권리에 대한 보육교사와 부모의 인식 및 이행수준. 아
동과 권리, 17(2), 265-284.
- 이순형·민하영·이소은·이완정·황혜신(2011). 아동복지 이론과 실천. 학지사.
- 이승기·황옥경·송미령·박지인(2008). 저출산에 대응한 건강한 아동육성방안 연
구. 보건복지부 연구용역보고서. 남서울대학교 산학협력단.
- 이양희·오동석·정병수·김희진·전미아·김강한(2015). 유엔아동권리협약 이행을
위한 법적 제도화 방안 연구. 2015 보건복지부연구용역. 국제아동인권
센터.
- 이완정(2005). 보육시설 영유아의 권리보호를 위한 각국의 보육종사자 윤리강령
연구. 아동과 권리, 9(4), 789-816.

- 이용교·김형태·옹승환·정경은(2014). 아동보호제도 평가 및 개편방안 마련 연구 최종보고서. 보건복지부.
- 이재연(2005). 외국의 청소년 권리신장 활동과 모니터링기구 운영사례연구. 아동과 권리, 9(1), 1-25.
- 이재연·황옥경(2004). 아동권리모니터링 체계. 아동권리연구, 8(4), 593-610.
- 이호근(2012). 정신보건법 및 아동·청소년 복지법상 정신건강 관련 규정의 개선과 관련 '통합법' 제정 필요성에 대한 고찰. 법학연구, 36, 297-546.
- 장민선(2015). 입법상 연령 기준의 적용에 관한 연구. 한국법제연구원.
- 전경근·이은정(2006). 아동양육에 관한 기본법(안) 마련을 위한 연구. 여성가족부 정책연구 보고서.
- 정극원(2010). 헌법상 장애인과 아동의 기본권보장과 그 개정방안. 세계헌법연구, 16(3), 159-182.
- 정익중(2009). 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰. 사회복지연구, 40(1). pp.297-322.
- 정혜영(2009). 아동의 기본권에 관한 연구 - '아동'관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토. 공법학연구, 10(4), 81-112.
- 정혜영·구은미(2016). 보육교사의 영유아권리준중 실행 경험에 대한 내러티브 탐구. 아동과 권리, 20(2), 199-221.
- 조성혜(2011). 아동·청소년 복지의 개념과 법체계의 개선방안. 법제연구, 41, 43-85.
- 중앙아동보호전문기관(2016). 2016 아동권리인식도 조사. 중앙아동보호전문기관.
- 최윤영(2013). 아동복지법제의 개선에 관한 연구: 권리와 전달체계를 중심으로. 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 한국법제연구원(2011). 영국의 아동빈곤법(Child Poverty Act, 2010). 최신외국법 제정보(2011-01호).
- 한국청소년정책연구원(2014). 청소년 아르바이트 실태조사 및 정책방안 연구 I.
- 황옥경(2012). 영유아기 권리에 대한 유엔의 권고 분석. 아동과 권리, 16(1), 27-49.

- 황옥경(2013). 아동관련법과 아동복지법 변천사 연구. 초록우산어린이재단 연구용역보고서.
- 황옥경(2016). 유엔아동권리위원회의 권고와 아동권리협약 이행 분석. 아동과 권리, 20(4). 609-631.
- 황옥경·안동현·이호균·강현아·홍관표·현소혜·정선영(2015). 아동·청소년권리 국제인권기준의 국내이행 기초현황조사. 국가인권위원회.
- 황옥경·이승기(2011). 아동을 위한 법적 발전 방향 연구. 아동과 권리, 15(1), 45-66.
- Colton, C., & Welbourne, P. (2013). The United Kingdom. In P. Welbourne., & J. Dixon(Ed.), Child Protection and Child Welfare: A global appraisal of cultures, policy and practice. (pp.73-96). London: Jessica Kingley.
- HM Government(2015), Working Together to safeguard children, UK.
- HM Government(2015), Working Together to safeguard children, UK.
- Tanja Meinert(2016), Aktueller Begriff(Kinderschutz und Kinderrechte in Deutschland), Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag.
- Ulrike Jacobi(2006), Kinderrechte sind Menschenrechte, Interkulturelle Beiträge Jugend & Schule No. 8 "Unser Haus der Kinderrechte", Menschenrechtsbildung für demokratische Kultur, AMADEU ANTONIO Stiftung.
- 内閣府·文部科学省·厚生労働省(2014). 子ども・子育て支援新制度 -なるほど BOOK. (http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo_book_2609/print-a4.pdf).
- 門眞一郎(1998). 子どもの人権について. 臨床精神医学講座 第11巻, 東京: 中山書店. (www.eonet.ne.jp/~skado/book1/right.pdf)
- 下山憲治(2017). 児童福祉法等の改正について. 自治総研通巻463号, 地方自治関連立法動向研究14.
- 厚生労働省(2016). 児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について (通知) (http://www.hoyokyo.or.jp/nursing_hyk/reference/28-1s3-2.pdf).

<인터넷 웹사이트>

국가법령정보센터, www.law.go.kr(2017. 2. 20. 인출).

- 개헌에 있어서의 복지권 강화에 대한 발제문(아동부문), <http://blog.naver.com/siminhunbub?Redirect=Log&logNo=220711360687>(2017. 9. 30. 인출).
- 독일 국립조기지원센터 홈페이지, <https://www.fruehehilfen.de/fruehe-hilfen/was-sind-fruehe-hilfen/>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 유니세프 홈페이지, <https://www.kinderrechtskonvention.info/erklaerung-der-rechte-des-kindes-vom-20-november-1959-3347/>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 유니세프 홈페이지 참조, <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/blog/2017/kinderrechte-ins-grundgesetz/138328>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 유니세프 홈페이지, <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2014/aktionsbuendnis-kinderrechte-kinderrechte-gehoren-ins-grundgesetz-/67936>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동보호전문센터 홈페이지, <http://www.kinderschutz-in-nrw.de/fuer-erwachsene/gesetzliche-grundlagen/das-recht-auf-gewaltfreie-erziehung.html>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동보호협회 홈페이지 참조, <http://www.dksb.de/CONTENT/SHOWPAGE.ASPX?content=524&tpl=1>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동복지기관 홈페이지, <https://www.dkhw.de/unsere-arbeit/schwerpunkte/kinderrechte/buendnisarbeit-fuer-die-kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동연맹 홈페이지 참조, <http://liga-kind.de/ueber-uns/>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동지원기관 홈페이지 참조, <https://www.dkhw.de/ueber-uns/>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 아동지원연합회 홈페이지 참조, <http://www.kinderpolitik.de/kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/19-kinderrechte/kinderrechte-in-deutschland/15-die-kinderrechte-in-den-gesetzlichen-regelungen-deutschlands>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 연방가족부 홈페이지 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/politik-fuer-kinder-und-jugendliche/111172>(2017. 10. 8. 인출).
- 독일 연방가족부 홈페이지, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/schutz-von-kindern-und-jugendlichen->

vor-sexueller-gewalt/83904(2017. 10. 8. 인출).

독일 연방가족부 홈페이지 참조, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz/86268?view=DEFAULT>(2017. 10. 8 인출).

독일 연방가족부 홈페이지 참조, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz/86268?view=DEFAULT>, <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/90038/bericht-evaluation-bundeskinderschutzgesetz-data.pdf>(2017. 10. 8 인출).

독일 연방법무부 홈페이지 참조, <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>(2017. 10. 8 인출).

독일 연방법무부 홈페이지, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html(2017. 10. 8 인출).

독일 연방의회 홈페이지, “Ausländerrecht und UN-Kinderrechtskonvention”, 2면, <https://www.bundestag.de/blob/423594/9f1476b6550ead8ed72ca9490a89ed40/wd-3-134-08-pdf-data.pdf>(2017. 10. 8. 인출).

독일 연방의회 홈페이지 참조, <https://www.bundestag.de/grundgesetz>(2017. 10. 8 인출).

독일 연방의회 홈페이지, “Ausländerrecht und UN-Kinderrechtskonvention”, 2면, <https://www.bundestag.de/blob/423594/9f1476b6550ead8ed72ca9490a89ed40/wd-3-134-08-pdf-data.pdf>(2017. 10. 8. 인출).

독일 연방참사원 홈페이지, 의안문 3면, [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0301-0400/386-11\(neu\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0301-0400/386-11(neu).pdf?__blob=publicationFile&v=1)(2017. 10. 8. 인출).

독일 연방헌법재판소 결정문, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024119.html>(2017. 10. 8. 인출).

문화누리 홈페이지, <https://www.mnuri.kr/munhwa/introduceNuri.do>(2017. 10. 1. 인출).

베를린 주 홈페이지 참조, <https://www.berlin.de/sen/jugend/jugend/jugendarbeit/beteiligung/>, <https://www.berlin.de/ba-reinickendorf/politik-und>

-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo020.asp?VOLFDNR=4772(2017. 10. 8 인출).

베이비뉴스(2017. 9. 21), 영유아 사교육 막을 영유아인권법 제정 절실, <http://www.ibabynews.com/news/newsview.aspx?newscode=201709202211255740005288&categorycode=0010>(2017. 10. 9. 인출).

베이비뉴스(2014. 6. 23), 영아들도 놀이터에서 놀 권리가 있다, <http://www.ibabynews.com/news/newsview.aspx?newscode=201406201728469900003255&categorycode=0010>(2017. 10. 9. 인출).

벨트(2017. 4. 10), “Gehören Kinderrechte wirklich ins Grundgesetz?“, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163581225/Gehoeren-Kinderrechte-wirklich-ins-Grundgesetz.html>(2017. 10. 8. 인출).

에포흐타임스 뉴스기사(2017. 07. 15) 참조, <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/kinderrechte-im-grundgesetz-koennten-fluechtlingspolitik-beeinflussen-aussetzung-des-familiennachzugs-waere-dann-unmoeglich-a-2167241.html>(2017. 10. 8. 인출).

우리나라 헌법에는 ‘아동’이 없다. 강명순 부스리기사랑나눔회 이사장 인터뷰, <http://blog.naver.com/future4all?Redirect=Log&logNo=220330624066>(2017. 9. 30. 인출).

유니세프 한국위원회 홈페이지 <http://www.unicef.or.kr>, (2017. 2. 20, 5. 17, 5. 24, 인출).

유니세프한국위원회 홈페이지, http://www.unicef.or.kr/education/korea_pact.asp(2017. 5. 31. 인출).

일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부 발족식, http://www.cao.go.jp/minister/1412_h_arimura/photo/2015-014.html(2017. 10. 1. 인출).

일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부에 대하여, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/about.html>(2017. 10. 1. 인출).

일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아본부 발족식, http://www.cao.go.jp/minister/1412_h_arimura/photo/2015-014.html(2017. 10. 1. 인출).

일본 내각부 홈페이지, 어린이·육아신제도 개요, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html> (2017. 10. 1. 인출).

- 일본법령색인, <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=88%2BLPQyhwGt1zs90gcL1sA%3D%3D>(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 법전 홈페이지, <http://www.houko.com/>
- 일본 아동권리선언·조약 정리 <http://sugoi.florence.or.jp/1423/>(2017. 9. 1. 인출).
- 일본 아동복지법, <http://www.houko.com/00/01/S22/164.HTM>(2017. 9. 1. 인출).
- 일본 아동 복지법 · 아동 현장 · 아동 권리 선언, <http://www.s-keimei.or.jp/houritu.htm>(2017. 9. 1. 인출).
- 일본 아동학대방지전국네트워크 홈페이지, <https://www.orangeribbon.jp/about/child/institution.php#02> 참조(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 아동 현장, <http://www.s-keimei.or.jp/houritu.htm#kensho>(2017. 9. 1. 인출).
- 일본 유니세프 홈페이지, <https://www.unicef.or.jp/crc/>(2017. 9. 25. 인출).
- 일본 전국사회복지협의회 홈페이지, 子どもの福祉, <http://www.shakyo.or.jp/bunya/kodomo/index.html>(2017. 9. 1. 인출).
- 일본 전자정부종합창구 홈페이지, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=340AC0000000141&openerCode=1에서 인출(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 전자정부종합창구, 어린이·육아지원법, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=424AC0000000065(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률(2000년 제정), http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h147082.htm(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률안, http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15901011.htm(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 중의원 홈페이지, 아동 학대 방지 등에 관한 법률 및 아동복지법 일부개정 법률안 요강, http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/youkou/g16601020.htm(2017. 10. 1. 인출).
- 일본 후생노동성 홈페이지, 어린이·육아, <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunit>

suite/bunya/kodomo/(2017. 10. 1. 인출).

일본 후생노동성 홈페이지, 차세대 육성 지원 대책 추진법의 개요, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/jisedai-suisinhou-gaiyou.html>(2017. 10. 1. 인출).

중앙일보(2017. 9. 20), "어린 아이들에게 놀 권리를" 영유아인권법 토론회, <http://news.joins.com/article/21955221>(2017. 10. 1. 인출).

쾰른시 홈페이지 참조, <http://www.stadt-koeln.de/service/adressen/amt-fuer-kinder-jugend-und-familie>(2017. 10. 8. 인출).

하노버시 홈페이지, <https://www.hannover.de/Media/02-GIS-Objekte/Organisationsdatenbank/Landeshauptstadt-Hannover/Verwaltung/Fachbereich-Jugend-und-Familie/Fachbereich-Jugend-und-Familie>(2017. 10. 8. 인출).

Cleveland child abuse scandal, https://en.wikipedia.org/wiki/Cleveland_child_abuse_scandal(2017. 9. 23. 인출).

Fachanwalt.de 홈페이지 참조, <https://www.fachanwalt.de/magazin/familienrecht/jugendamt>(2017. 10. 8. 인출).

HAZ(2009. 6. 17), "Kinderrechte in Landesverfassung aufgenommen" ,<http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Kinderrechte-in-Landesverfassung-aufgenommen>(2017. 10. 8. 인출).

Hantsweb 홈페이지, Hampshire Children's Services Department, <http://www3.hants.gov.uk/childrens-services/about-cs.htm>(2017. 9. 17. 인출).

PERFA(Population Europe Resource Finder & Archive) 홈페이지, <http://perfa.r.eu/policies/children-and-young-persons-act-2008>(2017. 9. 23. 인출).

RISKID 홈페이지, https://www.riskid.de/aktuelles/aktuelles-detail/news/kinderschutz-in-deutschland/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=a425bfeaa24d3a6ab60ad896c046faae(2017. 10. 8. 인출).

Saale시 홈페이지 참조, <https://www.saalekreis.de/de/jugendamt/jugendamt-2000755.html>(2017. 10. 8. 인출).

UN아동인권협약 안내 홈페이지, <https://www.kinderrechtskonvention.info/>(2017. 10. 8. 인출).

Abstract

A study on a legal basis to ensure children's rights

Ahreum Kim Hae-mi Yoo Eunyoung Park Minsun Jang

Under the current laws, the policy on young children is oriented toward the children requiring protection and the children are considered as the passive subject as the constituents of family and state, rather than acknowledged as the direct subject of right. Under such perception, the cases of accident of children, issue of abuse, and others have been limited to enactment or revision of individual laws once any applicable agenda is generated but it has become a problem as it reaches to the level or rearranging the scattered individual laws rather than revising the children related legal system in general. On the basis of such a problem, this study analyzes whether current laws are systematized in the guarantee level of right for children to guarantee the rights of children, whether the legal foundation is fully equipped with for each territory of right for children and detailed category, and so forth, and review the current children related legal system in general as the purpose to review the feasibility to equip with the legal basis for guaranteeing the right for children.

And, for the methodology under this study, first, it contemplates the right of children, basic perception of children policy, range of policy for children, and so forth, under the legal aspect of policy for children. Second, major issues are formulated through the finalization of the scope of legal system for children and the analysis of current legal system. Third, comparative legal review is implemented through the trend analysis on the policy for children in major advanced countries, such as, Germany, the UK, Japan and others. Fourth, it reviews the proposal of integrated legal agenda for maintaining the current legal system and the legislation of the Framework Act of Children regarding the legislative task and policy plan. And, lastly, it reviews the

bibliography of advanced studies on rights and policies of children and takes a look at the current legal system on children to formulate the tasks for systematic improvement.

The policy proposal to secure the legal foundation for improving the right of children is shown as follows. First, in order to guarantee the right of children, it has to promote the revision on the territory where the protection of right for children is vulnerable with the feeble legal basis under the current individual laws(phase 1), and the terminologies, ages and others are defined in overlapping to disperse the finance and the pertinent laws that may be concerned with the collision with respect to the promotion ideology has to be maintained systematically(phase 2). Thereafter, it has to enact the framework act to prepare the unified standard and promotion the system to guarantee the right of children(phase 3), and lastly, it has to be clarified through the constitution revision to be acknowledged as a subject of main body of right for children(phase 4).

부록

부록 1. 아동법제 현황 및 전달체계

부록1. 아동법제 현황 및 전달체계

〈부록 표 1〉 아동법제 현황 및 전달체계

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
1	건강가정기본법	여성가족부	-한국건강가정진흥원 (34조의2) -건강가정지원센터(35조)
2	공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법	교육부	-교육과정정상화심의위원회(11조) -시·도교육과정정상화심의위원회(12조)
3	교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법	교육부	없음
4	교육기본법	교육부	없음
5	교육세법	기획재정부	없음
6	교육환경 보호에 관한 법률	교육부	-시·도교육환경보호위원회(5조) -교육환경 보호 전문기관(교육환경보호원)(13조)
7	다문화가족지원법	여성가족부	-다문화가족정책위원회(3조의4) -다문화가족종합정보전화센터(11조의2) -다문화가족지원센터(12조)
8	도서·벽지 교육진흥법	교육부	없음
9	모자보건법	보건복지부	-모자보건기구(7조) -난임전문상담센터(11조의4) -지방자치단체의 산후조리원(15조의17) -인구보건복지협회(16조)
10	사립학교법	교육부	-사학분쟁조정위원회(24조의2) -대학평의원회(26조의2) -교원인사위원회(53조의4) -교원징계위원회(62조)
11	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	보건복지부	-실종아동전문기관(5조)
12	아동복지법	보건복지부	-아동정책조정위원회(10조) -아동복지심의위원회(12조) -아동자립지원추진협의회(41조) -아동보호전문기관(45조) -가정위탁지원센터(48조) -아동복지시설(50조) -아동복지시설종류 (52조)

(부록 표 1 계속)

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
12	아동복지법	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> -아동정책조정위원회(10조) -아동복지심의위원회(12조) -아동자립지원추진협의회(41조) -아동보호전문기관(45조) -가정위탁지원센터(48조) -아동복지시설(50조) -아동복지시설종류 (52조) <ol style="list-style-type: none"> 1. 아동양육시설 2. 아동일시보호시설 3. 아동보호치료시설 4. 공동생활가정 5. 자립지원시설 6. 아동상담소 7. 아동전용시설 8. 지역아동센터 9. 제45조에 따른 아동보호전문기관 10. 제48조에 따른 가정위탁지원센터 (위의 52조 1항의 아동복지시설은 통합하여 설치할 수 있음) -아동전용시설(53조) -학대피해아동쉼터(53조의2)
13	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> -아동빈곤예방위원회(8조) -지역아동빈곤예방위원회(10조)
14	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법	법무부	없음
15	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> -보호시설(45조) <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년 지원시설 - 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(제5조제1항 제2호) 2. 청소년상담복지센터 - 「청소년복지 지원법」(제29조 제1항) 3. 청소년쉼터 - 「청소년복지 지원법」(제31조제1호) 4. 청소년 보호·재활센터- 「청소년 보호법」(제35조) -상담시설(46조) <ol style="list-style-type: none"> 1. 성매매피해상담소 - 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(제10조) 2. 청소년상담복지센터- 「청소년복지지원법」(제29조제1항)

(부록 표 1 계속)

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
15	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	여성가족부	-상담시설(46조) 1. 성매매피해상담소 - 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(제10조) 2. 청소년상담복지센터- 「청소년복지지원법」(제29조제1항) 3. 성폭력피해상담소 - 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(제10조) 4. 성폭력피해자보호시설 - 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(제12조) -아동·청소년대상 성교육 전문기관(47조)
16	아이돌봄지원법	여성가족부	-서비스제공기관 지정(11조)
17	양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률	여성가족부	-양육비이행심의위원회 (6조)
18	어린이 식생활안전관리 특별법	식품의약품 안전처	-어린이급식관리지원센터 (21조) -어린이식생활안전관리위원회(25조)
19	어린이놀이시설 안전관리법	국민안전처	-안전검사기관지정(4조)
20	어린이제품 안전 특별법	산업통상차 원부	-안전인증기관지정(15조)
21	영유아보육법	보건복지부	-보육정책조정위원회(5조) -보육정책위원회(6조) -육아종합지원센터(7조) -보육개발원(8조) -국공립어린이집 (12조)
22	영재교육 진흥법	교육부	-중앙영재교육진흥위원회 (4조) -시·도영재교육진흥위원회(4조의3) -영재학교(6조) -영재교육원(8조) -영재교육연구원(15조)
23	유아교육법	교육부	-유아교육·보육위원회(4조) -유아교육위원회(5조) -유아교육진흥원(6조) -국·공립유치원(7조) -정보시스템운영센터(19조의2 2항)
24	유아교육지원특별회 계법	교육부	없음
25	입양특례법	보건복지부	-중앙입양원(26조)

(부록 표 1 계속)

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
26	장애아동 복지지원법	보건복지부	-중앙장애아동지원센터(8조) -지역장애아동지원센터(9조) -발달재활서비스제공기관(21조 3항) -가족지원업무위탁(23조 2항) -장애영유아어린이집(32조)
27	장애인 등에 대한 특수교육법	교육부	-특수교육기관(6조) -특수교육운영위원회(10조) -특수교육지원센터(11조)
28	정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률	보건복지부	-정신건강복지센터(15조) -정신건강연구기관(16조) -국립·공립 정신병원(21조) -정신요양시설(22조) -정신재활시설 (26조) -입원적합성심사위원회(46조) -정신건강심의위원회(53조) -정신건강심사위원회(54조)
29	재외국민의 교육지원 등에 관한 법률	교육부	-한국교육원(28조) -외국에 설치
30	지방교육재정 교부금법	교육부	없음
31	진로교육법	교육부	-국가진로교육센터(15조) -지역진로교육센터(16조) -지역진로교육협의회(17조)
32	청소년 기본법	여성가족부	-청소년정책위원회(10조) -청소년시설(18조) -청소년육성 전담기구(26조) -청소년단체(28조) -한국청소년단체협의회(40조) -지방청소년단체협의회(41조)
33	청소년 보호법	여성가족부	-청소년 보호·재활센터(35조) -청소년보호위원회(36조) -유해매체물 심의 분과위원회(41조의2) -지방청소년사무소(51조)
34	청소년복지 지원법	여성가족부	-운영위원회(10조) -시설의 설치·운영(교육적 선도 시설)(20조) -한국청소년상담복지개발원(22조) -청소년상담복지센터(29조) -이주배경청소년지원센터(30조)

(부록 표 1 계속)

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
34	청소년복지 지원법	여성가족부	-청소년복지시설(31조) - 「청소년기본법」 제 17조에 따른 청소년복지시설 종류 1. 청소년쉼터 2. 청소년자립지원관 3. 청소년치료재활센터 4. 청소년회복지원시설
35	청소년활동 진흥법	여성가족부	-청소년운영위원회(4조) -한국청소년활동진흥원(6조) -지방청소년활동진흥센터(7조) -청소년활동시설(10조) 1. 청소년수련시설 가. 청소년수련관 나. 청소년수련원 다. 청소년문화의 집 라. 청소년특화시설 마. 청소년야영장 바. 유스호스텔 2. 청소년이용시설 -수련시설(11조) -청소년이용시설(32조) -한국청소년수련시설협회(40조) -지방청소년수련시설협회(41조) -청소년교류센터(58조)
36	초·중등교육법	교육부	-학교(4조) -시·도학생징계조정위원회(18조의3) -학교운영위원회(31조) -공민학교(40조) -방송통신중학교(43조의2) -고등공민학교(44조) -방송통신고등학교(51조) -고등기술학교(54조) -특수학교(55조) -외국인학교(60조의2) -대안학교(60조의3)
37	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률	여성가족부	-학교 밖 청소년 지원 위원회(7조) -학교 밖 청소년 지원센터(12조)
38	학교급식법	교육부	-학교급식위원회(5조)
39	학교보건법	교육부	-보건시설(3조) -보건기구(16조) -학교보건위원회(17조)

(부록 표 1 계속)

	법명	소관부처	주요 전달체계(위원회, 기관 및 시설 등)
40	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	교육부	-학교안전사고예방위원회(4조의2) -학교안전사고 예방·대책 전담부서(8조의3) -학교안전공제회(15조) -학교안전공제중앙회(28조) -학교안전공제보상심사위원회(58조) -학교안전공제보상재심사위원회(62조)
41	학교체육 진흥법	교육부, 문화체육관광부	-학교체육진흥위원회(16조) -학교체육진흥원(17조)
42	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	교육부	-학교폭력대책위원회(7조) -학교폭력대책지역위원회(9조) -학교폭력대책자치위원회(12조)
43	학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	교육부	- 불법사교육센터(16조 6항)
44	한부모가족 지원법	여성가족부	-한부모가족복지시설(19조) 1. 모자가족복지시설 2. 부자가족복지시설 3. 미혼모자가족복지시설 4. 일시지원복지시설 5. 한부모가족복지상담소
45	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률	법무부	없음

연구보고 2017-16

아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안

발행일 2017년 11월
발행인 소장직무대행 이미화
발행처 육아정책연구소
주 소 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화: 02) 398-7700
팩스: 02) 398-7798
<http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 승림디엔씨 02-2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 979-11-87952-29-9 93360

Korea Institute of Child Care and Education

Korea
Institute of
ChildCare and Education

